

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

## ADMINISTRATIVE APPEAL OF DECISIONS OF STATE BODIES

Войтовський В.С., к.ю.н.,  
приватний нотаріус

Київський міський нотаріальний округ

Оскарження рішень державних органів як форма адміністративної юстиції поступово охоплює дедалі ширше коло відносин з приводу захисту прав громадян та організацій. Впровадження механізму позасудового (адміністративного) оскарження рішень державної влади повинно знизити навантаження на судові органи та, з іншого боку – підвищити захищеність від помилок і порушень державних органів та їх посадових осіб при здійсненні ними своїх службових обов'язків. Водночас це не лише спосіб захисту прав і законних інтересів громадян, але й необхідний інструмент підвищення якості виконання державою своїх функцій.

Метою статті є вивчення стану інституту позасудового (адміністративного) оскарження державних органів на сучасному етапі в Україні та перспективи його подальшого вдосконалення. Аналізуючи чинне законодавство України, праці вітчизняних науковців, визначено низку недоліків позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів. Аналітичний огляд положень законодавства і наукових праць у проведеному дослідженні дозволив виділити три основні напрями підвищення ефективності функціонування зазначеного інституту. А саме: визначення того, які повинні бути його ключові позитивні характеристики (оперативність, системність, своєчасність); усунення спірних моментів у його наявній правовій моделі (відшкодування витрат заявників, момент набрання чинності актами, які оскаржуються у такому порядку); обов'язкова законодавча регламентація принципово важливих для нього питань (встановлення строку на таке оскарження, формування процедурного порядку розгляду, призупинення виконання рішення, співвідношення із судовим порядком оскарження). Дослідження дозволило визначити переваги та недоліки позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення функціонування його механізму.

У висновку наголошено: реалізація всіх заходів щодо розвитку інституту позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів громадянами та організаціями повинна бути спрямована на створення додаткових можливостей захисту прав і законних інтересів громадян; на підвищення результативності та ефективності всіх форм діяльності органів державної влади; скорочення навантаження на суди.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, скарга, публічне управління, функції держави, захист прав і законних інтересів.

Appealing the decisions of state bodies as a form of administrative justice gradually covers an increasingly wide range of relations regarding the protection of the rights of citizens and organizations. Implementation of the mechanism of out-of-court (administrative) appeals against the decisions of state authorities should reduce the burden on judicial bodies and, on the other hand, increase protection against errors and violations of state bodies and their officials in the performance of their official duties. At the same time, it is not only a way to protect the rights and legitimate interests of citizens, but also a necessary tool for improving the quality of the state's performance of its functions.

The purpose of the article is to study the state of the institution of out-of-court (administrative) appeal of state bodies at the current stage in Ukraine and the prospects for its further improvement. Analyzing the current legislation of Ukraine, the works of domestic scientists, a number of shortcomings of out-of-court (administrative) appeals against the decisions of state bodies have been identified. Analytical review of the provisions of the legislation and scientific works in the conducted study made it possible to identify three main directions of increasing the effectiveness of the functioning of the mentioned institute. Namely: determination of what should be its key positive characteristics (operational, systematic, timeliness); elimination of disputed points in its existing legal model (reimbursement of applicants' expenses, the moment of entry into force of the acts that are contested in this order); mandatory legislative regulation of fundamentally important issues for him (setting a deadline for such an appeal, forming the procedural order of consideration, suspending the execution of the decision, correlation with the judicial appeal procedure). The study made it possible to determine the advantages and disadvantages of out-of-court (administrative) appeals against the decisions of state bodies, as well as formulate proposals for improving the functioning of its mechanism.

The conclusion emphasizes: the implementation of all measures for the development of the institution of out-of-court (administrative) appeal of decisions of state bodies by citizens and organizations should be aimed at creating additional opportunities to protect the rights and legitimate interests of citizens; to increase the effectiveness and efficiency of all forms of activity of state authorities; reducing the burden on the courts.

**Key words:** administrative justice, complaint, public administration, functions of the state, protection of rights and legitimate interests.

**Постановка проблеми.** Разом з судовим способом захисту прав і законних інтересів громадян та організацій українське законодавство передбачає і позасудове (адміністративне) оскарження рішень органів публічної влади, їхніх посадових осіб в адміністративному порядку. Зазначене оскарження необхідно розглядати як важливий механізм захисту законних інтересів, прав громадян та організацій. Значення позасудового (адміністративного) оскарження спричинена надмірним навантаженням на суди. Першочергово, йдеться про ті труднощі, що виникли при здійсненні правосуддя в Україні, спричинені повномасштабним вторгненням РФ. Також мова йде про витратність судових процедур, які у певних випадках є дорожчими за предмет спору, та тривалі строки розгляду судових спорів.

Одночасно з цим ефективність названого інституту позасудового (адміністративного) оскарження рішень органів державної влади на сучасному етапі можна визнати досить низькою. Основними можна визначити такі причини: соціальні, політичні та економічні проблеми, спричинені збройною агресією проти України;

складнощі, які виникають при здійсненні правосуддя, про які йшлося вище; відсутність зацікавленості державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у своєчасному розгляді та задоволенні претензій громадян та організацій, а також усунення допущених ними помилок; відсутність механізмів впливу громадян та організацій на якість здійснення державного та муніципального управління загалом та державних послуг зокрема; недосконалість механізму примирення таких спорів. Зазначене є одним із доказів актуальності дослідження з метою пошуку практичних рішень розв'язання цієї проблеми.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Певні аспекти проблематики інституту позасудового (адміністративного) оскарження рішень органів державної влади висвітлювали у своїх працях О. Лаврін [1], О. Гапонов [2], К. Селіванова [3], Л. Домуші [4], М. Вербіцька [5], І. Юрчук [6] та інші.

**Метою статті** є вивчення необхідних умов для подальшого вдосконалення порядку позасудового (адміністративного) оскарження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Першочергово дія механізму позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів гарантується ст. 55 Конституції України [7]. Кодекс про адміністративні правопорушення України встановлює адміністративну відповідальність за порушення порядку розгляду звернень громадян, їх об'єднань та юридичних осіб посадовими особами державних органів, органів місцевого самоврядування та інших організацій, на які покладено здійснення публічно важливих функцій [8]. Крім того, для механізму реалізації та порядку здійснення позасудового (адміністративного) оскарження важливими є положення Закону України «Про адміністративну процедуру» [9] та Закону України «Про звернення громадян» [10].

Зазначеними вище нормативно-правовими актами передбачено норми, відповідно до яких громадяни мають право вибору механізму оскарження – адміністративного або судового. При цьому вибір адміністративного порядку не спричиняє втрату права на судове оскарження, якщо громадянину було відмовлено у задоволенні скарги або він не отримав вирішення протягом місяця з дня її подання. Загальний порядок досудового оскарження створює необхідні правові засади захисту прав громадян та організацій, у тому числі й при їх взаємодії з органами державної влади, включно зі здійсненням ними державного нагляду, гарантує реалізацію права на оскарження та забезпечує необхідні для цього можливості та умови.

Аналізуючи праці вітчизняних колег, знаходимо глибокий аналіз та детальне теоретичне переосмислення проблематики оскарження рішень державних органів як форми адміністративної юстиції. Так, вчений О. Лаврін відмічає, що «позасудовий захист прав є системою дій (форм і способів) діяльності, що здійснюються без звернення до суду відповідно до закону та/або умов правочину як самостійно, у тому числі й через уповноважених осіб, так і зі зверненням до компетентних державних і недержавних органів (крім суду) та/або суб'єктів, уповноважених на вчинення певних дій або розгляд питань (спорів)».

На думку науковця, вони спрямовані на запобігання порушенням, усунення загроз і перешкод у здійсненні прав суб'єктів господарювання, припинення порушення прав, відновлення або встановлення порушених прав [1]. Отже, у більшості випадків закон надає особі, право якої порушено, можливість вибору конкретного способу оскарження дій та рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Своєю чергою, враховуючи те, що для повноцінного функціонування механізму позасудового захисту прав необхідна злагоджена робота всіх його елементів, необхідно виключити з практики такі випадки, коли можливість використання такого порядку оскарження дій та рішень органів влади мінімальна або взагалі виключена. Схожу точку підтримує й О. Гапонов, який зазначає, що «при реалізації права на адміністративне оскарження, суб'єкт звернення має право на пряме адміністративне оскарження та діагональне адміністративне оскарження» [2].

Крім того, як зауважує К. Селіванова, що «між двома термінами «адміністративний» та «досудовий» у контексті оскарження, наприклад, у сфері державної реєстрації не можна поставити знак рівності; натомість процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації прав можна вважати позасудовою та альтернативною (альтернативною судовій процедурі), використовуючи терміни «адміністративний», «позасудовий», «альтернативний» як лексично однакові в контексті окресленого предмета дослідження» [3]. Розбіжності науковців щодо позначення цієї форми оскарження рішень державних органів як форми адміністративної юстиції, його природи та співвідношення з судовим способом захисту прав і законних інтересів відображається і на правозастосов-

ній практиці. Це спричинює, своєю чергою, його меншу поширеність порівняно з останнім.

Крім того, існують об'єктивні переваги судового порядку оскарження: йдеться про те, що він дозволяє призупинити дію акту, що є предметом спору (припис щодо усунення порушень). Також він забезпечує:

- більшу незалежність суб'єкта юрисдикції;
- змагальність процесу;
- більшу прозорість та відкритість;
- можливість завчасно ознайомитись із доказами сторін.

Як відмічає Л. Домуші, судовий механізм оскарження повинен вибудовуватися на загальних і спеціальних принципах. До перших належать верховенство права, законність, рівність усіх сторін перед судом, справедливість, свобода, гуманізм. Відповідно до спеціальних принципів, на думку науковця, у цій сфері належать: змагальність сторін, рівність усіх перед судом і законом; зобов'язання винести судовий розгляд; право на оскарження; розумність часу для розгляду справи; відшкодування судових витрат винною стороною; обов'язкові адміністративні притягнення до відповідальності винних; можливість оскаржувати лише неправомірні рішення уповноважених осіб [4]. Вбачається можливим використання загальних принципів, запропонованих науковцем, і для характеристики механізму позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів.

На сучасному етапі розвитку адміністративного права воно повинно максимально відповідати запитам суспільства на демократизацію взаємодії приватних суб'єктів з публічною адміністрацією та інформатизацію адміністративних процедур. Збереження парадигми відносин адміністративний орган-приватний суб'єкт, яка ґрунтується виключно на владі та підпорядкуванні, неможливе у демократичній правовій державі. Доктрина «сервісної держави» впливає на зміни розуміння її ролі: публічний суб'єкт має різноманітні ресурси задля забезпечення надання конкретних благ населенню, але при цьому зберігає можливість примусу.

Водночас громадянин – це не просто пасивний споживач публічних послуг, а й активний суб'єкт прав у публічно-правовій сфері. У зв'язку з цим позасудове (адміністративне) оскарження може виступити ефективним засобом захисту прав і свобод приватних осіб, що дозволяє одночасно і прискорити, і спростити вирішення публічно-правових спорів. Своєю чергою, механізм позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів в Україні містить низку недоліків. До останніх необхідно віднести:

- розгляд скарги вищою посадовою особою, яка наділена значними дискреційними повноваженнями;
- відсутність незалежності, «корпоративна солідарність», нерівність сторін;
- недостатню кількість часу на уважне вивчення матеріалів скарги;
- неможливість призупинення оскаржуваного рішення щодо клопотання заявника;
- відсутність ефективних механізмів примусу вищих органів, посадових осіб до недопущення скарг, до повного, об'єктивного та всебічного їх розгляду.

Варто погодитися з М. Вербіцькою, що одним з найбільш ефективних способів усунення зазначених вище недоліків може стати те, що законодавець системно поставиться до питання підвідомчості цієї категорії спорів з урахуванням практики Верховного Суду, а також уніфікує правила оскарження рішення, наприклад, державної виконавчої служби, приватного виконавця, щоб закон був максимально доступним, чітким і зрозумілим, у тому числі для пересічного громадянина [5]. Крім того, як слушно зауважує І. Юрчук, вирішення таких спорів в рамках адміністративного оскарження надає можливість суб'єктам господарювання, окремим громадянам захис-

тити свої інтереси, виявити недоліки в роботі органів державної влади та своєчасно їх усунути, заощадити час і сили, оминаючи судову форму захисту [6].

Проведений аналіз зазначених вище наукових праць дозволив зробити такі основні висновки. ключовими позитивними характеристиками позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів повинні стати: оперативність розгляду скарг; системність – суворий облік сформованих тенденцій у процесі розгляду скарг; своєчасність – виправлення процесуальних помилок державних органів, допущених при початковому розгляді справ;

1) під час здійснення позасудового (адміністративного) оскарження рішень державних органів у межах наявної правової моделі на практиці неминуче виникають спірні моменти. По-перше, у ряді випадків достатньо гостро постає питання відшкодування витрат заявників щодо досудового оскарження. По-друге, момент набрання чинності актами, які оскаржуються у позасудовому (адміністративному) порядку, також потребує конкретизації під час правозастосування. Таким моментом може бути:

– день затвердження акту вищим державним органом у разі подання скарги у такому порядку;

– день вручення акту особі (його представнику), щодо якої вони були винесені, або день, коли він вважається отриманим;

– день, коли особі стало відомо про ухвалене вищим органом рішення за скаргою;

– день закінчення встановленого терміну ухвалення рішення за скаргою;

2) незалежно від видової характеристики адміністративних правовідносин, у разі нормативного закріплення обов'язкового проведення процедури позасудового (адміністративного) оскарження необхідно одночасно законодавчо регламентувати такі важливі питання:

– призупинення виконання рішення у разі подання відповідної скарги;

– співвідношення із судовим порядком оскарження, право на яке не повинно обмежуватися;

– формування спеціалізованих відділів (підрозділів) державних органів щодо розгляду таких скарг.

**Висновки.** Аналітичний огляд результатів досліджень проблеми позасудового (адміністративного) оскарження рішень державної влади показав, що для нормального функціонування політичної, соціальної та економічної інфраструктури суспільства необхідні створення нових юридичних форм вирішення публічно-правових спорів, що виникають; розвиток наявних інститутів взаємодії людини та влади, таких як зазначений інститут, що вимагає насамперед послідовного прийняття комплексу ефективно діючих нормативних правових актів. Вбачається необхідним внесення до чинного законодавства норм, що встановлюють:

1) відкритий і вичерпний перелік підстав для подання скарги у позасудовому (адміністративному) порядку (предметів досудового оскарження);

2) можливість призупинення оскаржуваного рішення за клопотанням заявника;

3) деталізований перелік видів рішень, що приймаються за скаргами на державних органів та їх посадових осіб, та встановлений порядок їх виконання (реалізації);

4) диференційовану за типами порушень відповідальність посадових осіб, визнаних винними у порушенні прав та законних інтересів громадян та організацій;

5) конкретизована відповідальність вищої посадової особи, яка відмовила в задоволенні скарги у позасудовому (адміністративному) порядку, якщо надалі у судовому порядку скарга визнається обґрунтованою та вимоги, що містяться у ній, задовольняються.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лаврін О. Позасудовий захист прав суб'єктів господарювання та його значення в сучасних умовах. *Economics and law*. 2024. № 1 (72). С. 28. URL: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.01.028> (дата звернення: 20.05.2024).
2. Gaponov O. Theoretical and legal analysis of normative and legal bases of regulation of administrative and legal services provided by the State Migration Service of Ukraine. *Uzhhorod national university herald. series: law*. 2022. No. 69. P. 243–248. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.41> (date of access: 20.05.2024).
3. Селіванова К. Наукові категорії «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» в контексті оскарження у сфері державної реєстрації. *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2022. Т. 36, № 4. С. 140–162. URL: <https://doi.org/10.15804/ksm20220409> (дата звернення: 20.05.2024).
4. Domuschi L. Administrative legal provisions for cases involving appeals against authorised actors' decisions on administrative liability in Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. No. 3. P. 79–83. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2022.3.11> (date of access: 20.05.2024).
5. Verbitska M., Balyk V. Some aspects of consideration of cases concerning decisions, actions or inaction of the body of the state executive service body, private executor in administrative proceedings. *Aktual'ni problemi pravoznavstva*. 2021. Vol. 1, no. 4. P. 25–30. URL: <https://doi.org/10.35774/app2021.04.025> (date of access: 21.05.2024).
6. Yuriichuk I. Administrative appeal as an out-of-court procedure for the protection of the rights of individuals and legal entities. *European journal of law and public administration*. 2019. Vol. 6, no. 1. P. 98–109. URL: <https://doi.org/10.18662/eljpa/67> (date of access: 20.05.2024).
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20.05.2024).
8. Кодекс про адміністративні правопорушення України: введено в дію з 01 червня 1985 р. Постановою Верховної Ради Української РСР від 07 грудня 1984 року N 8074-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> (дата звернення: 20.05.2024).
9. «Про адміністративну процедуру»: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX : станом на 01 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 20.05.2024).
10. «Про звернення громадян»: Закон України 393/96-ВР від 02 жовтня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.05.2024).