

УДК 342.951

М. І. Белікова, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0003-3967-1250

СУБ'ЄКТИВНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО ОСОБИ НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню суб'єктивного публічного права на оскарження рішень публічної адміністрації та способів її реалізації. Встановлено, що суб'єктивне публічне право на оскарження рішень публічної адміністрації це міру дозволеної поведінки приватної особи об'єктивним правом у публічно-правових відносинах із метою захисту та поновлення своїх порушених прав рішеннями суб'єктів публічного адміністрування. Воно може бути реалізоване шляхом подання скарги до відповідного адміністративного органу або ж шляхом подання позову до адміністративного суду.*

Ключові слова: *оскарження, суб'єктивні публічні права, позов, суд, скарга*

Постановка проблеми. Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Людина,

її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Головним показником розвитку демократії та встановлення правової держави в будь-якій країні є рівень гарантування та забезпечення реалізації і захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Одним із способів втілення зазначених механізмів є гарантування суб'єктивного публічного права особи на оскарження рішень публічної адміністрації. Дослідження сутності та змісту такого права є надзвичайно важливим та значущим для розвитку демократичного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право осіб на оскарження рішень публічної адміністрації були в колі наукових інтересів таки учених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. В. Бойко, Л. В. Бринцевої, Е. Ф. Демського, О. В. Кузьменко, Д. В. Лученко, Я. С. Рябченко, О. М. Соловйової та ін.

Метою статті є дослідження суб'єктивного публічного права на оскарження рішень публічної адміністрації та способів її реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суб'єктивне право можна визначити як міру можливої встановленої та дозволеної нормою права поведінки. Відповідно до теорії поділу права на приватне та публічне, можна говорити про існування суб'єктивного приватного та суб'єктивного публічного права. Розмежуванню об'єктивного та суб'єктивного права приділено чималу увагу у науковій літературі. Основним критерієм розмежування слугує відношення носія прав до такого права та можливості своїми діями на нього впливати [3]. Так, суб'єктивне право особи залежить від її волі, розсуду на відміну від об'єктивного, яке є незалежним від волі та бажання суб'єкта, воно є загальним, безвідносним, абстрактним правилом поведінки. Коли йдеться про суб'єктивне право, мається на увазі активна роль носія такого права. Проте таке розмежування існує для зручності правозастосування, оскільки як об'єктивне право, так і суб'єктивне право – це явища однієї сутності. Тут можемо згадати думку

А. В. Чуба, який відзначав, що ще й досі в суспільній правовій свідомості не подолані уявлення про те, що права людини є наслідком установлених державою норм законів та інших нормативних актів (об'єктивного права), а не навпаки — права людини детермінують (визначають) зміст таких норм (об'єктивного права), є необхідним, невід'ємним і неминучим його компонентом. Інакше кажучи, об'єктивне право немислиме без прав людини, як і права людини (суб'єктивні, юридичні) неможливі без права і поза ним [7]. Варто відзначити, що об'єктивне право завжди є певною системою норм права, вживання у такому разі множинності неможливе.

Об'єктивне право — це законодавство, юридичні звичаї, юридичні прецеденти та нормативні договори, що діють у конкретній державі. Воно є об'єктивним у тому сенсі, що безпосередньо не залежить від волі і свідомості окремої особи і безпосередньо не належить їй [3]. Розуміння об'єктивного права лише як системи загальнообов'язкових правил поведінки, що встановлені та санкціоновані державою, не відображає усіх граней права. Коректно визначати об'єктивне право як систему норм права, де норма права не тотожна нормі закону, яка не залежить від волі індивіда та на основі якої можуть виникати певні правовідносини. Суб'єктивне ж право отримується на основі об'єктивного. Існування суб'єктивного права без об'єктивного неможливе.

Суб'єктивні публічні права можна розуміти як міру дозволеної поведінки приватної особи об'єктивним правом у публічно-правових відносинах із метою задоволення своїх інтересів. Говорячи про суб'єктивні публічні права, слід зважати на те, що вони притаманні лише приватним особам. Спірним виглядає твердження про наявність суб'єктивних публічних прав у суб'єктів публічного адміністрування, хоча такі думки простежуються в наукових колах. Наявність законодавчо визначених прав суб'єктів публічного адміністрування у відносинах із приватними особами, до прикладу, право вимоги належної поведінки від індивіда, свідчить радше про наявні повноваження в межах їх відповідної компетенції. Практичне значення суб'єктивних публічних прав полягає в їх реальності, тобто

суб'єктивні публічні права забезпечують реальну можливість задоволення інтересів приватної особи у правовий спосіб.

Загальноприйнятою є класифікація суб'єктивних публічних прав залежно від правового статусу особи на: 1) суб'єктивні публічні права негативного типу; 2) суб'єктивні публічні права позитивного типу; 3) суб'єктивні публічні права активного типу. Такий розподіл нині є найбільш популярною типологією суб'єктивних публічних прав серед науковців, як вітчизняних, так і зарубіжних. Саме до останньої групи належить й досліджуване нами суб'єктивне публічне право особи на оскарження рішень публічної адміністрації.

Суб'єктивне публічне право особи на оскарження рішень публічної адміністрації віднайшло своє закріплення в положеннях Основного Закону та деталізоване в законах та інших нормативних актах.

Розрізнять дві складові суб'єктивного права на оскарження в залежності від способу такого оскарження та адресата. Це право на судове оскарження (звернення з відповідним позовом до адміністративного суду) та позасудове (звернення зі скаргою чи заявою до іншого уповноваженого органу).

Право на звернення передбачено на законодавчому рівні в положеннях статті 40 Конституції України, яка визначає, що всі 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 [2]. Механізм реалізації цього права деталізовано у положеннях Закону України «Про звернення громадян». Ним встановлено види звернень, а саме: заяви (клопотання), пропозиції (зауваження) та скарги, а також електронні петиції як особлива форма колективного звернення. Підкреслимо, що цей нормативний акт цікавий нам з точки зору права на оскарження, а отже, й видом звернення – скаргою. Хоча в положеннях зазначеного Закону йдеться про право громадян, однак презюмується, що його дія поширюється на всіх приватних осіб.

Стаття 55 Конституції України встановлює, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2]. Це ті органи, які ми називаємо у своєму дослідженні «публічною адміністрацією».

Реалізація суб'єктивного права на оскарження в судовий спосіб передбачає звернення до адміністративного суду в порядку, описаному у Кодексі адміністративного судочинства України.

Що стосується, позасудового способу, то слід підкреслити різноманіття його шляхів та чисельність органів, уповноважених на розгляд скарги.

Серед позасудових способів оскарження можна виокремити:

1) Адміністративне оскарження, яке полягає у зверненні зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування до вищого органу (посадової особи) у порядку підлеглості. На сьогодні процедура оскарження адміністративного акту — закріплена в положенням Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [5]. Законом передбачено, що скарга на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування може бути усною чи письмовою, має бути подана до вищого органу протягом одного року з моменту прийняття оскаржуваного рішення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення особи з таким рішенням. Однак, існують випадки, коли строк подання скарги значно менший. Прикладом може слугувати строк, визначений у ч. 5 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження»: рішення та дії виконавця, посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені протягом 10-ти робочих днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів. Рішення виконавця про відкладення проведення виконавчих дій може бути оскаржене протягом 3-х робочих днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів [4]. Скарга має відповідати вимогам встановленим у згаданому вище Законі, а саме: у скарзі має бути зазначено прізвище, ім'я, по-батькові, місце проживання скаржника; скарзі має бути

викладено суть порушеного питання, прохання чи вимоги; скарга має бути підписана скаржником із зазначенням дати. Законом встановлені випадки, коли скарга не підлягає розгляду і вирішенню, а саме, якщо вона: а) не підписана автором, а відтак, неможливо встановити особу скаржника; б) не вміщує інформацію відносно місця проживання скаржника; в) подана повторно однією і тією ж особою з одного і того ж питання, якщо воно було вирішено по суті, до одного і того ж органу; г) подана після спливу строків для її подання; д) подана особою, яка визнана судом недієздатною; є) подана на рішення вищих державних органів. Скаргу розглядають і вирішують у строк не більше одного місяця від дня їх надходження, однак, ту, яка не потребує додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня її отримання. Строк розгляду скарги, в якій порушені питання, що потребують додаткового вивчення і не можуть бути вирішені протягом місяця, розглядають в строк, що не перевищує сорока п'яти днів. Під час розгляду скарги по суті посадова особа аналізує всі фактичні обставини справи. З цією метою таку особу наділяють комплексом прав та обов'язків, які, однак, кореспондують правам та обов'язкам скаржника (стаття 19 Закону України «Про звернення громадян»)[1, с.84–85]. Імовірні наслідки розгляду скарги встановлено в частині першій статті 19 Закону. Орган (посадова особа) за результатами розгляду скарги вправі: 1) скасувати оскаржуване рішення; 2) змінити рішення; 3) вжити заходів для припинення неправомірних дій; 4) відмовити у задоволенні скарги. Цей перелік наслідків, очевидно, є неповним, адже існують більш деталізовані варіанти вирішення скарги у підзаконних актах.

2) Опосередковане оскарження, за яким скаржник звертається за захистом прав до органів (осіб), які відповідно до своїх повноважень можуть вжити заходів до визнання протиправним рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічного адміністрування. До суб'єктів опосередкованого оскарження можна віднести Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Уповноваженого Президента України з прав дитини, Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю;

3) Перегляд акта суб'єкта публічного адміністрування. Такий спосіб захисту прав приватних осіб передбачає оскарження рішення, дії або бездіяльності безпосередньо до органу, який таке рішення ухвалив або вчинив дію чи допустив бездіяльність. Такий спосіб описано у Рекомендації REC(2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [6]. Відповідно до Рекомендації внутрішній перегляд має бути передбаченим щодо будь-якого адміністративного акта. Він може охоплювати питання доцільності та/або законності акта, а у деяких випадках, може бути обов'язковим для подальшого звернення до суду із позовом про його (акта) протиправність. Станом на зараз, зазначений спосіб згадано, приміром, у Законі України «Про виконавче провадження»: абзацом третім частини третьої статті 74 Закону передбачено, що сам державний виконавець за заявою сторони виконавчого провадження може виправити допущені у процесуальних документах, винесених у виконавчому провадженні, граматичні чи арифметичні помилки.

Висновки. Суб'єктивне публічне право на оскарження рішень публічної адміністрації це міру дозволеної поведінки приватної особи об'єктивним правом у публічно-правових відносинах із метою захисту та поновлення своїх порушених прав рішеннями суб'єктів публічного адміністрування. Воно може бути реалізоване шляхом подання скарги до відповідного адміністративного органу або ж шляхом подання позову до адміністративного суду.

Список використаних джерел:

1. *Адміністративне право України. Адміністративне судочинство в Україні: посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання*/ [І. М. Балакарева, М. І. Белікова, І. В. Бойко та ін.]; за заг. Ред.. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2020. 238 с.
2. *Конституція України від 28 червня 1996 р.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. *Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г. Теорія держави і права: Елементарний курс ; вид 2-ге. Харків : Одиссей, 2008. 432 с.* URL: *Крестовська — Теорія держави і права (studies.in.ua)*

4. *Про виконавче провадження* : Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>
5. *Про звернення громадян* : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
6. *Рекомендація REC(2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
7. Чуб А. В. *Теорія суб'єктивних публічних прав приватної особи в умовах сучасного розвитку науки адміністративного права*. Юридичний електронний журнал. № 6. 2020. URL: [42.pdf \(lsei.org.ua\)](https://lsei.org.ua/42.pdf)

References :

1. *Administratyvne pravo Ukrainy. Administratyvne sudochynstvo v Ukraini: posib. dlia pidhot. do zovn. nezalezh. otsiniuvannia/* [I. M. Balakarjeva, M. I. Bielikova, I. V. Boiko at all.]; .. N. B. Pysarenko(2020). (Ed.). Kharkiv: Pravo.
2. *Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Krestovska N. M., Matveeva L. H. (2008). *Teoriia derzhavy i prava: Elementarnyi kurs ; vyd 2-he*. Xarkiv : Odissei, 2008. 432 s. URL: Krestovska – *Teoriia derzhavy i prava* (studies.in.ua)
4. *Pro vykonavche provadzhennia* : Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>
5. *Pro zvernennia hromadian* : Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 r. № 393/96-VR. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
6. *Rekomendatsiia REC(2001) 9 Komitetu ministriv derzhavam-chlenam stosovno alternatyv sudovomu vyrishenniu sporiv mizh administratyvnymy orhanamy vlady ta pryvatnymy osobamy*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
7. Chub A. V. (2020). *Teoriia subiektyvnykh publichnykh prav pryvatnoi osoby v umovakh suchasnoho rozvytku nauky administratyvnogo prava*. *Yurydychnyi elektronnyi zhurnal*. № 6. URL: [42.pdf \(lsei.org.ua\)](https://lsei.org.ua/42.pdf)

M. I. Bielikova

Subjective public right of a person to appeal against decisions of public administration

***Abstract.** The article is devoted to the study of the subjective public right to appeal against decisions of public administration and ways of its implementation.*

The subjective public right of a person to appeal against decisions of the public administration has found its consolidation in the provisions of the Basic Law and is detailed in laws and other normative acts.

It is established that the subjective public right to appeal against decisions of public administration is a measure of the permitted behavior of a private individual by objective law in public-legal relations in order to protect and restore their violated rights by decisions of subjects of public administration.

Two components of the subjective right to appeal will be distinguished depending on the method of such appeal and the addressee. This is the right to a judicial appeal (appeal with a corresponding claim to the administrative court) and extrajudicial (appeal with a complaint or application to another authorized body).

The realization of the subjective right to appeal in a judicial way involves applying to the administrative court in the manner described in the Code of Administrative Justice of Ukraine.

As for the extrajudicial method, the diversity of its ways and the number of bodies authorized to consider the complaint should be emphasized.

Among the extrajudicial methods of appeal can be distinguished: administrative appeal; indirect appeal; revision of the act of the subject of public administration.

Keywords: *appeal, subjective public rights, lawsuit, court, complaint*