

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС.  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО.  
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**В.В. Серета**

**МІСЦЕ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СКАРГИ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ**

*Порушується питання про співвідношення поліструктурного предмета адміністративного права й окремих адміністративно-правових інститутів, одним з яких є інститут публічної скарги, доводиться, що адміністративна юстиція не може бути окремою галуззю права, а є структурною частиною інституту публічної скарги і входить як складова інституція до системи фундаментальної галузі права, яким є адміністративне право.*

**Ключові слова:** публічне право, адміністративне право, скарга, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція.

*Поднимается вопрос о соотношении полиструктурного предмета административного права и отдельных административно-правовых институтов, одним из которых является институт публичной жалобы, доказывається, что административная юстиция не может быть отдельной отраслью права, а является структурной частью института публичной жалобы и входит как составная институция системы фундаментальной отрасли права, каким является административное право.*

**Ключевые слова:** публичное право, административное право, жалоба, административное судопроизводство, административная юстиция.

*The article deals with the question concerning the correlation of polistructural subject of administrative law and separate administratively-legal institutions, one of which is the institution of public complaint; it is proved that administrative justice can not be a separate branch of law and it is the structural part of public complaint institution and component institute to the system of fundamental branch of law, which is administrative law.*

**Key words:** public law, administrative law, complaint, administrative legal procedure, administrative justice.

**Постановка проблеми.** Новітні політичні і соціально-економічні орієнтири у сучасному розвитку Української держави ви-

магають переглянути традиційне з радянського минулого визнання домінуючої риси адміністративного права – спрямовання на регулювання державного управління. Подібна оцінка адміністративного права фактично консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію безмежного владарювання держави, в якій людині відводилося лише місце «підвладного» об'єкта управління, на який спрямовані організаційно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку державних органів.

У необхідності реформування адміністративного права переконує також світовий досвід, за яким саме галузь адміністративного права потребує істотних перетворень у період серйозних трансформацій соціально-економічних і політико-правових систем (наша країна саме перебуває на стадії трансформації), оскільки адміністративне право є однією з провідних галузей права в кожній демократичній країні. Як, наприклад, галузь цивільного права виконує своєрідну системостворюючу функцію в сфері приватного права, так і адміністративне право виконує таку ж саму функцію в сфері публічного права.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання інституту публічної скарги були предметом дослідження В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, В.В. Богуцького, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельника, О.І. Остапенка, В.Г. Перепелюка, М.Ф. Стахурського, В.П. Тимошука, М.М. Тищенко та ін. Проте комплексного аналізу місця інституту публічної скарги в адміністративному праві, з урахуванням сучасної правозастосовчої практики, здійснено не було.

Враховуючи цю обставину, ми поставили **мету** – проаналізувати інститут публічної скарги як складової частини адміністративного права, визначити співвідношення адміністративної юстиції та інституту публічної скарги.

**Виклад основних положень.** У розвинутих державах Європи і післявоєнний час демократична перебудова національних адміністративно-правових доктрин і законодавства тривала кілька десятків років. Що ж до України, то у перші п'ять-шість років після здобуття державної незалежності у розвитку адміністративного права був очевидний застій. Зокрема, дуже повільними і нерішучими були спроби доктринально оновити адміністративне законодавство, окрім регулювання діяльності органів правоохоронної спрямованості, серед нових

адміністративно-правових актів загальнодержавного характеру можна назвати хіба що ухвалений у 1993 р. Закон України «Про державну службу». Лише після прийняття 1996 р. Конституції України можна простежити появу деяких позитивних тенденцій у розвитку національного адміністративного права. Цьому сприяли два вирішальні фактори: по-перше, утворення Президентом України у 1997 р. Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи і, головне, покладення на неї завдання підготовки Концепції адміністративної реформи; по-друге, прийняття того ж року Кабінетом Міністрів України рішення про створення робочої групи, якій доручено підготувати Концепцію реформи адміністративного права України, а також розробити проект Адміністративного кодексу України.

Головна проблема зараз полягає в тому, щоб в основу сучасного реформування адміністративного права покласти новий погляд на сутність і суспільне призначення цієї галузі у демократичному суспільстві. Адже сама Конституція вимагає переходу від домінуючої в минулому ідеології «панування держави» над людиною до нової ідеології «служіння держави» інтересам людини. Нова ідеологія має стати наріжним каменем змісту адміністративного права. Для цього у визначенні сутності адміністративного права, поряд з його традиційною «управлінською» рисою (котра, не слід забувати, залишається важливою), переважаюче місце повинна зайняти його нова ознака як галузі, що встановлює правові засади, по-перше, належної реалізації у сфері публічної адміністрації прав, свобод та інтересів особи; по-друге, дійового захисту цих прав, свобод та інтересів у разі їх порушення з боку суб'єктів владних повноважень.

Сучасна наукова думка нині спрямована на формування нових поглядів на зміст та предмет адміністративного права, але єдиної концепції щодо зрозуміння цієї галузі на сьогодні нема. Аналіз наукової літератури дозволяє відокремити такі основні напрямки реформування системи адміністративного права.

По-перше, пропонується звузити зміст Загальної частини адміністративного права шляхом виведення за її межі інституту адміністративної відповідальності з подальшим наданням йому статусу самостійної галузі права. На думку В.К. Колпакова, цей інститут має бути трансформований у адміністративно-деліктне право [1].

По-друге, активно обговорюється питання про існування ще одної самостійної галузі права, яка на сьогодні існує у формі одного з інститутів адміністративного права. Мається на увазі адміністративно-

процедурне право [2], тобто сукупність правових норм, що регулюють поведінку та діяльність, під час якої суб'єкти публічного управління приймають обов'язкові рішення стосовно невідпорядкованих їм в організаційному або функціональному плані фізичних чи юридичних осіб [3].

По-третє, відстоюється позиція про можливість відокремлення адміністративно-процесуальної галузі права, яка досліджує суспільні відносини, що складаються з приводу діяльності публічної адміністрації закріпленого процесуальним законодавством порядку розгляду питань про застосування норм відповідних матеріальних галузей права.

При цьому доводиться, що провадження за скаргами громадян та адміністративно-судочинське провадження є структурними елементами саме цієї галузі права [4, 5].

По-четверте, до змісту Загальної частини пропонується ввести і нові інститути, наприклад, інститут адміністративно-правових режимів (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо), який містить у собі норми, що визначають різні адміністративно-правові засоби регулювання, що проявляються в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [6, с. 128].

По-п'яте, останнім часом особливої актуальності набуло питання розвитку в Україні інституту адміністративної юстиції. І це знову-таки стосується адміністративного права, оскільки питання регулювання цього інституту та відокремлення його з системи адміністративного права набирає значних обертів. На сьогодні існує багато прихильників, які вважають, що прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) дає можливість говорити про відокремлення окремої галузі адміністративного права адміністративно-судочинського (адміністративно-процесуального) [7, с. 66], інші вважають що норми зазначеної галузі права регулюють діяльність адміністративних судів та утворюють один із його інститутів.

Так, І.Б. Коліушко та Р.О. Куйбіда наголошують, що запровадження адміністративної юстиції дає можливість говорити про нову галузь правової науки і нову галузь законодавства, структуру якої сьогодні важливо виробити і науково обґрунтувати [8, с. 108].

Погоджується із таким твердженням А.В. Руденко, який вважає, що адміністративне судочинство має судово-процесуальну та правоза-

хисну спрямованість, що відрізняє його від інститутів адміністративного права [9, с. 14].

Відомий вчений А.Т. Комзюк, підтверджуючи слушність аналогічних поглядів, наводить дефініцію адміністративно-процесуального права, під яким розуміє сукупність процесуально-правових норм, закріплених КАСУ, які регулюють правовідносини між адміністративним судом та учасниками процесу з приводу розгляду та вирішення публічно-правового спору між фізичними і юридичними особами та суб'єктами владних повноважень [10, с. 53].

Натомість, Ю.О. Тихомиров вважає адміністративне судочинство лише частиною адміністративного процесу [11, с. 729].

Не погоджується з концепцією можливого утворення окремої галузі права професор О.В. Кузьменко, яка зауважує, що адміністративне судочинство не може утворювати окрему від адміністративного права галузь права. На підтвердження цієї позиції вона наводить такі аргументи: виділення в системі права самостійної адміністративної судово-процесуальної галузі, яке здійснюється на підставі формування в Україні гілки спеціалізованих судів, суперечить майже віковій парадигмі формування галузевих концепцій. Навіть такі традиційні «судові» галузі права, як кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне право, базуються на інших принципах. Адже у державній системі правосуддя не існує спеціалізованих кримінальних або цивільних судів – відповідні категорії справ розглядаються судами загальними.

Якщо ж припустити, що спеціалізація судів може слугувати галузетворчим критерієм, то можна знайти усі підстави для формування єдиної галузі загального процесуального права, котра обслуговує три основні матеріальні галузі: кримінальну, цивільну та частково – адміністративну (судовий розгляд справ про адміністративні проступки). При цьому набагато більше «право на життя» (порівняно з кримінально-процесуальним або адміністративно-процесуальним правом) мала б галузь господарського процесуального права. Адже відповідно до Закону України «Про судоустрій України» (ст. 19), господарські суди входять до переліку спеціалізованих судів загальної юрисдикції [12, с. 24].

Підтримуючи наведені О.В. Кузьменко аргументи, вважаємо за доцільне зауважити, що згідно з нормами Конституції України забезпечення реалізації та захисту прав людини є головним обов'язком демократичної, соціальної, правової держави. У цьому серед інших гілок влади виконавча влада посідає особливе місце, адже, як зазначе-

но в проєкті Концепції реформи адміністративного права України, саме вона є найбільш наближеною до забезпечення потреб людини і є тією владою, з якою особа має ті або інші контакти практично повсякденно – через відносини з органами виконавчої влади, їхніми посадовими і службовими особами громадянам надається можливість практично скористатись більшістю з наданих їм Конституцією і законами України прав, виконувати покладені на них обов'язки. Завдяки цьому саме незаконні рішення, дії, бездіяльність публічної адміністрації, її посадових і службових осіб завдають найбільшої шкоди інтересам фізичних та юридичних осіб. Вони можуть скористатися декількома шляхами захисту, якщо вважають, що їх права порушено незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю публічної адміністрації, її посадових і службових осіб. По-перше, звернутися зі скаргою до публічного органу управління (оскарження в адміністративному порядку); по-друге, подати позов до адміністративного суду України (оскарження в судовому порядку). І той, й інший спосіб є частинами єдиного механізму захисту прав особи, що, доповнюючи один одного, покликані у більш повному обсязі гарантувати захист прав громадян. Їх дієвість є однією з визначальних характеристик правової держави.

Зміст оскарження в адміністративному порядку характеризується двома основними складовими.

По-перше, наявністю правовідносин між громадянином та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій публічних органів управління, їх посадових та службових осіб. Тому обов'язковими суб'єктами правовідносин є орган, наділений владними повноваженнями, та громадянин.

По-друге, предметом та підставою оскарження є рішення, факти діяльності чи бездіяльності публічних органів управління, їх посадових та службових осіб.

Через те, що захист прав і свобод є необхідним і закономірним наслідком їх порушення, особливого значення набуває правовий порядок, умови та процедура його здійснення. Саме управлінські (адміністративні) процедури посідають чи не основне місце в механізмі реалізації адміністративно-правового захисту прав і свобод осіб та громадян. Це пояснюється тим, що наявність норми матеріального права, порушення якої є предметом оскарження, є лише правовою підставою звернення. Проте реалізація багатьох прав залежить не тільки від дій самої особи, а й від правозастосовної діяльності публічної адміністрації, від прийняття нею відповідних рішень.

Процедурні особливості розгляду скарг посадовими особами відповідних органів стають часто суттєвими перешкодами на шляху реалізації прав громадян. Саме для обмеження адміністративного свавілля і захисту прав та законних інтересів особи законодавець передбачає врегульовану правовими нормами послідовність певних дій з реалізації прав та інтересів – адміністративну процедуру оскарження.

У разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірні рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадовою особою при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом.

Законом передбачено, що контроль за дотриманням законодавства про адміністративне оскарження громадян здійснюють відповідно до своїх повноважень Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

В адміністративному (тобто позасудовому) порядку здійснюється також оскарження до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який функціонує відповідно до ст. 101 Конституції України та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 р. Сферою діяльності Уповноваженого є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.

Нагляд за дотриманням законодавства про адміністративне оскарження громадян здійснюється Генеральним прокурором України та

підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності.

Судове оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації, її посадових і службових осіб, через поширення Конституцією України юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають в Україні, а також і через суттєві юридичні гарантії здійснення правосуддя, посідає провідне місце серед способів захисту прав громадян у сфері публічної влади.

Адміністративна юстиція – дієвий механізм судового захисту прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, що виникають у сфері публічної адміністрації.

Основне завдання її – захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. В Україні адміністративна юстиція представлена адміністративними судами і спеціалізованим адміністративним судочинством. Запровадження адміністративної юстиції такого зразка спрямоване насамперед на: посилення відповідальності публічної адміністрації за свою діяльність перед особою, а також підвищення гарантій захисту прав, свобод та інтересів особи від свавілля з боку влади; підвищення ефективності процедури судового вирішення адміністративних справ внаслідок урахування специфіки публічно-правових відносин; поліпшення якості вирішення адміністративних справ внаслідок спеціалізації судів і суддів [13, с. 18].

**Висновки.** Отже, і адміністративне, і судове оскарження можна об'єднати узагальненим терміном – **публічне оскарження (публічна скарга)**, під яким слід розуміти звинувачення фізичних і юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації, її посадових і службових осіб. Відповідно інститут адміністративного оскарження є одним із найважливіших засобів забезпечення законності й дисципліни в публічному управлінні. Треба відзначити, що звернення громадян становлять сукупність активних вольових дій фізичних осіб.

Їх особливість полягає в тому, що не всі звернення громадян можна віднести до заходів, які забезпечують законність і дисципліну в публічному управлінні.

Водночас тільки скарги про порушення чинного законодавства та недоліки в роботі тих чи інших осіб, державних і недержавних



структур ініціюють компетентні органи (повноважних осіб) на проведення контрольно-наглядових дій з метою усунення порушень і недоліків.

*На підставі вищевикладеного вважаємо, що інститут публічної скарги, яка включає як адміністративну, так і судову скарги, є структурною частиною адміністративного права, відповідно інститут адміністративного судочинства є елементом фундаментальної галузі права.*

1. Колпаков В. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В. Колпаков // Право України. – 2002. – № 4. – С. 17–21.

2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

3. Мельник Р.С. Яким бути циклу адміністративно-правових дисциплін у юридичному навчальному закладі? / Р.С. Мельник // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 27. – С. 399–402.

4. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О.В. Кузьменко. – НАВС України, Львів: Атлас, 2004. – 232 с.

5. Тимошук В.П. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин / В.П. Тимошук // Юридичний журнал. – 2003. – № 9. – С. 36–38.

6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 548 с.

7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

8. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.

9. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення / А.В. Руденко. – Х., 2006. – 209 с.

10. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник; за заг. ред. А.Т. Комзюка. – К.: Прецедент, 2007. – 599 с.

11. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права и процесса: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: ИРИНФОРМЦентр, 1998. – 798 с.

12. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 351 с.

13. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.