

<http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7489132>

Ковалів М. В.

*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9730-8401>*

Єсімов С. С.

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9327-0071>*

Малашко О. Є.

*доцент кафедри адміністративного права та процесу,
фінансового і інформаційного права
ЗВО "Львівський університет бізнесу та права"
<https://orcid.org/0000-0001-8676-5837>*

СОЦІАЛЬНА ЗНАЧИМІСТЬ ДОСУДОВОГО ОСКАРЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

JEL Classification: K 19
SECTION "LAW": Право

Анотація. У статті розглядається соціальна значимість досудового оскарження з позиції сучасного етапу розвитку адміністративного права. Актуальність дослідження зумовлена демократизацією взаємин приватного суб'єкта з публічною адміністрацією та розвитком форм і методів оскарження рішень владного суб'єкта у контексті європейської інтеграції України. У статті застосовано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема, системного та факторного аналізу чинного законодавства щодо звернень громадян. Зазначено, що право на досудове оскарження є елементом права на належне управління та права на захист прав, свобод і законних інтересів. Соціальна значимість досудового оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічної адміністрації проявляється у контексті теоретичної концепції публічних інтересів. Вказано, що досудові процедури оскарження регламентовані законодавчими та відомчими підзаконними актами, що перешкоджає спрощенню реалізації фізичними та юридичними особами права на звернення зі скаргою. Такий законодавчий підхід не може свідчити про ефективність процедури досудового оскарження. Розглянуто позитивні та негативні аспекти досудового оскарження та європейський досвід застосування квазісудових процедур оскарження рішень, дій, бездіяльності органів публічної адміністрації. Зазначено, що застосування досвіду країн Європейського Союзу дозволить подолати протиставлення досудового та судового способів оскарження дій, бездіяльності або рішень органів публічної адміністрації.

Ключові слова: звернення, законні інтереси, фізичні та юридичні особи, публічна адміністрація, адміністративна процедура, адміністративне судочинство.

Annotation. The doctrine of the service state affects changes in the understanding of the role of the state. A public entity has a variety of resources to ensure the delivery of specific benefits to the population, but retains the ability to coerce. Instead, a natural and legal person is

not just a passive consumer of public services, but also an active subject of rights in the public legal sphere. In this regard, pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies can act as an effective means of protecting the rights and freedoms of private individuals, which allows to speed up and simplify the resolution of public legal disputes. The article examines the social significance of the pre-trial appeal from the standpoint of the modern stage of the development of administrative law. The relevance of the study is determined by the democratization of the relationship between the private entity and the public administration and the development of forms and methods of challenging the decisions of the ruling entity in the context of the European integration of Ukraine. The article uses general scientific and special research methods, in particular, systematic and factor analysis of current legislation regarding citizens' appeals. It is noted that the right to a pre-trial appeal is an element of the right to proper administration and the right to protect rights, freedoms and legitimate interests. The social significance of pre-trial appeals against decisions, actions, inaction of public administration bodies is manifested in the context of the theoretical concept of public interests. It is indicated that pre-trial appeal procedures are regulated by legislative and departmental by-laws, which hinders the simplification of the exercise of the right to appeal by individuals and legal entities. Such a legislative approach cannot testify to the effectiveness of the pretrial appeal procedure. The positive and negative aspects of pre-trial appeals and the European experience of using quasi-judicial procedures for appeals against decisions, actions, and inaction of public administration bodies are considered. It is noted that the application of the experience of the countries of the European Union will allow to overcome the opposition of pre-trial and judicial methods of challenging actions, inaction or decisions of public administration bodies.

Keywords: appeal, legal interests, physical and legal entities, public administration, administrative procedure, administrative proceedings.

Вступ

Доктрина сервісної держави впливає на зміни розуміння ролі держави. Публічний суб'єкт має різноманітні ресурси задля забезпечення надання конкретних благ населенню, але зберігає можливість примусу. Натомість фізична та юридична особа – це не просто пасивний споживач публічних послуг, а й активний суб'єкт прав у публічно-правовій сфері. У зв'язку з цим досудове оскарження дій (бездіяльності) або рішень адміністративних органів може виступити ефективним засобом захисту прав і свобод приватних осіб, що дозволяє прискорити та спростити вирішення публічно-правових спорів.

Важливе значення дослідження проблеми мали праці вчених-правознавців, зокрема: В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, Ю. П. Віхрова, П. В. Діхтієвського, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалова, А. А. Козловського, М. І. Козюбри, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, В. Е. Рубаника, А. О. Селіванова, О. І. Харитонові, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемчушенка та інших. Адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу потребує проведення теоретико-правових досліджень з метою визначення ефективної форми правового регулювання оскарження дій публічної адміністрації.

Метою статті є дослідження соціальної значимості досудового оскарження в контексті розвитку адміністративного судочинства.

Результати

Право на досудове оскарження актів публічної адміністрації – це суб'єктивне право фізичних та юридичних осіб, яке є необхідною гарантією захисту та відновлення суб'єктивних прав у сфері публічного управління. Визнання, захист та реальне дотримання державою прав фізичних та юридичних осіб є невід'ємною ознакою правової держави. Визнання суб'єктивних прав громадян є

співвідносним поняттям держави, якщо бачити у державі установу, яка обслуговує інтереси суспільства.

Основною функцією досудових процедур оскарження є правозахисна функція. Досудове оскарження адміністративних актів виконує правозахисну функцію у площині переважно приватних інтересів. Як один із способів вирішення адміністративно-правових спорів, досудове оскарження надає суспільству можливість узгодження приватних та публічних інтересів у сфері публічного управління.

Соціальна значимість досудового оскарження адміністративних актів яскраво проявляється через призму теоретичної концепції публічних інтересів.

Грунтовне дослідження сутності поняття «публічний інтерес» було зроблено В. Б. Авер'яновим [1]. Дослідник визначає публічний інтерес як визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого є умовою та гарантією існування та розвитку суспільства. Поняття «інтерес» було визначено вченим через категорію «публічні потреби».

Згодом визначення поняття «публічний інтерес» через категорію «потреба» отримало підтримку у працях інших учених. Публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний, задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації) [2, с. 179].

На думку М. М. Галаєва та І. В. Косяка, публічний інтерес є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з приватними інтересами. Публічний інтерес – це сукупність приватних інтересів у адміністративних правовідносинах. Ця сукупність забезпечується відповідними правовими засобами та реалізується за допомогою адміністративних актів виконавчої влади [3, с. 39-40]. Спираючись на теоретичне визначення поняття «публічний інтерес» у науковій літературі, вважаємо, що інтерес суспільства – це потреба суспільства, яка визнана на державному рівні і забезпечена правовими нормами.

Правова регламентація та організаційне забезпечення досудових процедур оскарження правових актів органів публічної адміністрації – один із публічних інтересів суспільства. Потреба розвитку досудових процедур оскарження зазначена у Плані Заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [4].

Соціальна значимість адміністративно-правового інституту досудового оскарження у тому, що його розвиток входить у сферу публічних інтересів суспільства. Значення досудового оскарження задля забезпечення законності у сфері управління було відзначено у науковій літературі. О. В. Константій називає досудове врегулювання спорів ефективним превентивним засобом [5, с. 128].

З огляду на високу соціальну значимість інституту досудового оскарження правозахисний потенціал досудових процедур оскарження нині реалізовано ще не повністю. Ця ситуація обумовлена низкою об'єктивних проблем, які умовно можна розділити на дві групи: проблеми правового регулювання досудових процедур оскарження; проблеми взаємодії досудового оскарження та адміністративного судочинства.

Проблеми правового регулювання досудових процедур оскарження переважно полягають у відсутності низки значних гарантій для фізичних та юридичних осіб, які оскаржують адміністративні акти у досудовому порядку.

Відсутня безумовна можливість участі громадян у розгляді скарг; не регламентовано розподіл тягаря доказування у досудовому оскарженні; не встановлено вичерпних вимог до документів та інших матеріалів, які можуть бути подані в обґрунтування доводів, заявлених у скаргі. Цими проблемами не вичерпуються недоліки правового регулювання досудового оскарження.

На думку А. С. Школика на процес досудового оскарження впливає відсутність законодавства про адміністративні процедури. Обов'язковим елементом є детальна регламентація процедурних прав та обов'язків громадян і загалом приватних осіб у правовідносинах із суб'єктами публічного

адміністрування, без якої навряд чи можна забезпечити належну реалізацію та наступний захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб [6, с. 12].

Проблеми досудового оскарження посилюються роздробленістю правового регулювання цього правового інституту. Зміст права на звернення та механізм його реалізації ще не отримали належного правового регулювання. Система досудових процедур оскарження регулюється рядом законодавчих та підзаконних актів, що зумовлює застосування диференційованих підходів до встановлення важливих гарантій захисту або відновлення фізичними та юридичними особами прав і законних інтересів.

На думку І. В. Бойко, значимість адміністративного оскарження підкреслено в Основному Законі України. У ст. 124 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 як найкращому 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 [7, с. 184].

Зокрема гарантії права на оскарження, передбачені положеннями Закону України «Про звернення громадян», не поширюються на процедури оскарження актів окремих органів та посадових осіб [8].

Крім внутрішніх проблем досудового оскарження, існуючий рівень розвитку цього інституту обумовлений взаємодією з інститутом адміністративного судочинства.

Система нормативно-правових актів, що регламентують правила адміністративного судочинства, вирізняється певною складністю.

Норми трьох кодексів встановлюють порядок судового вирішення адміністративно-правових спорів – Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Господарського процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення [9-11]. Множинність нормативного матеріалу не забезпечує надання особам, які звертаються до суду, достатніх гарантій захисту (відновлення) прав.

У даний час існує низка проблем правового регулювання адміністративного судочинства, наявність яких не може сприяти забезпеченню захисту (відновлення) прав осіб, які звертаються до суду.

У юридичній науці в недавньому минулому отримало відгук щодо встановлення вищої юридичної освіти як кваліфікаційної вимоги до представника з адміністративних справ (частина 1 статті 57 КАС України). Думки з цього питання розділилися. Згідно з однією позицією дана вимога була виправдана міркуваннями забезпечення професіоналізму при наданні послуг представника з адміністративних справ. Відповідно до протилежної позиції ця вимога тягне обмеження права на представництво в суді.

Абстрагуючись від даної дискусії, необхідно зауважити, що закріплення зазначеної вимоги фактично унеможливило реалізацію права на представництво для тих громадян, які не володіють коштами для залучення в якості представника особи, яка має вищу юридичну освіту (адвоката).

Ця новела має раціональні пояснення, однак її цінність для захисту прав громадян у суді може бути поставлена під сумнів. Незважаючи на те, що законодавцем передбачено професійне представництво з адміністративних справ, що мало б сприяти збору всіх доказів, необхідних для обґрунтування позиції громадян, не втрачає значущості особливості адміністративного судочинства – право суду вимагати докази з власної ініціативи (частина 4 статті 77 КАС України).

Суди можуть виявляти бездіяльність у питанні витребуванні доказів навіть у випадках, коли виявляється необхідність отримання відсутніх доказів для встановлення обставин справи. Суди першої інстанції можуть відмовляти громадянам у задоволенні вимог внаслідок відсутності у матеріалах адміністративної справи доказів, які б могли бути витребувані судами. Такі рішення судів неодноразово скасовувалися судами апеляційної інстанції.

Проблема неповного встановлення обставин адміністративних справ може пояснюватись тим, що спектр питань, які вирішуються судами, надзвичайно широкий. В. М. Бевзенко зазначає, що ми маємо зважати на ті обставини, що в адміністративному процесі розглядається чимала кількість категорій адміністративних справ», – зауважив суддя і додав, що конкретні види доказів обумовлюються видом адміністративної справи, яка перебуває у провадженні адміністративного суду. Предмет доказування – це явища, обставини адміністративно-правового характеру (адміністративний акт, адміністративний розсуд, адміністративна процедура), висловлені в заявах, клопотаннях [11]. Суддя може не приділити увагу специфічному питанню, розгляд якого передбачає наявність спеціальних знань та досвіду застосування права.

На думку К. В. Легких, порівнюючи їх з іншими засобами, такими, як досудове оскарження, та включеними нами до цього переліку і обґрунтованими такими засобами, як конституційна скарга, оскарження в міжнародних органах, можемо стверджувати, що адміністративні позови є найбільш чітко визначеними і стандартизованими з точки зору процесуального законодавства [12, с. 345].

Адміністративне судочинство у його існуючому втіленні передбачає спеціалізацію судів. Необхідно звернути увагу на те, що адміністративне судочинство за загальним правилом передбачає сплату державного мита та несення інших судових витрат. Дотримання термінів розгляду справ (стаття 193 КАС України) значною мірою залежить від завантаженості суддів.

За наявності вищевказаних проблем адміністративного судочинства досудове оскарження могло бути більш привабливим способом захисту прав в адміністративних відносинах з органами публічної адміністрації.

Досудове (адміністративне) оскарження як різновид досудових процедур оскарження не пов'язане зі сплатою державного мита та несенням судових витрат. Вимоги до скарги є менш формалізованими, ніж вимоги до адміністративної позовної заяви; встановлено жорсткі терміни розгляду скарг, порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

На відміну від адміністративного судочинства, чинний порядок досудового оскарження не передбачає: покладання тягаря доведення законності та обґрунтованості оскаржуваного акту на органи публічної адміністрації; можливість вирішення питань, що виходять за межі пред'явлених вимог; можливість призупинення дії акту, що оскаржується, до вирішення справи.

Найбільш яскравою відмінністю досудового оскарження від адміністративного судочинства є відсутність права громадян на участь у розгляді скарги. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» участь громадянина у розгляді скарги забезпечується при необхідності. Громадянин може бути позбавлений можливості бути заслуханим під час розгляду скарги на розсуд посадової особи.

Деякі значущі аспекти досудового оскарження взагалі не піддалися законодавчому регулюванню. Наприклад, представництво за довіреністю при направленні та розгляді скарг, вимоги до матеріалів, що направляються разом зі скаргою, розподіл тягаря доказування у досудовому оскарженні.

Законодавство про досудове оскарження перебуває у стані роздробленості. Розподіл положень про досудове оскарження за множиною нормативно-правових актів не може сприяти спрощенню сприйняття цих норм громадянами.

Досудове оскарження та адміністративне судочинство мають ряд переваг та недоліків. Наявність проблем правового регулювання даних способів захисту прав вимагає порушити питання формування альтернативної процедури оскарження, яка об'єднує переваги досудового оскарження та адміністративного судочинства. Зарубіжний досвід розвитку правового регулювання вирішення спорів з публічною адміністрацією обумовлює можливість розгляду особливостей квазісудового оскарження як різновиду досудових процедур оскарження. Специфіка цього способу оскарження полягає у проведенні усного розгляду за скаргою органами, що не належать до судової влади.

Еволюція квазісудового оскарження не мала стихійного характеру, зародження цього способу захисту було продиктовано потребами правозастосовчої діяльності.

На думку В. С. Дороша, встановлення в країнах англосаксонської системи права спеціальних органів, які вирішують дозволяють адміністративно-правові спори, зумовлена тим, що діяльність державних органів стала різноманітнішою, функції значно ускладнилися [13].

Недопущення підміни діяльності виконавчої правосуддя при вирішенні адміністративних справ спричинило створення квазісудових органів щодо вирішення адміністративно-правових спорів, які застосовують досудові процедури під час розгляду справи.

Формування квазісудових органів у Великій Британії було викликано складністю провадження в судах, яке відрізнялося формалізмом, що не сприяло оперативному вирішенню спору. Як вказується в юридичній літературі, призначення судів з вирішення адміністративних спорів у Великій Британії полягає у забезпеченні зручних умов для розгляду справи [14, с. 193-194].

В Україні є приклади функціонування спеціальних органів з розгляду публічних спорів. Ці органи, з певною часткою умовності, можна віднести до квазісудових. Квазісудове оскарження могло б стати гідною альтернативою адміністративному судочинству та досудовому оскарженню під час вирішення адміністративно-правових спорів в окремих сферах економічної діяльності. Участь у вирішенні спору посадових осіб квазісудових органів, які мають спеціальні знання та досвід діяльності з питань, близьких до суті спору, могла б забезпечити прийняття об'єктивного рішення за скаргою.

На відміну від досудового оскарження та адміністративного судочинства, квазісудове оскарження досі не має законодавчої правової основи. Такі поняття, як «квазісудове оскарження», «квазісудовий орган» мають лише доктринальне застосування. Цими обставинами обумовлено відсутність у правовій системі чітких контурів квазісудового оскарження. Водночас є розрізнені процедури, які пов'язані єдиним нормативно-правовим регулюванням. Ця обставина негативно впливає на динаміку розвитку квазісудового оскарження в Україні.

Порівняльний аналіз проблем правового регулювання адміністративного судочинства та досудового оскарження показує, що судові та досудові (досудові та квазісудові) способи захисту прав мають певні переваги та недоліки.

Можна виділити низку об'єктивних переваг досудового оскарження щодо адміністративного судочинства, існування яких відображено у законодавстві:

- відсутність державного мита за розгляд скарги у досудовому порядку;
- відсутність терміну давності порушення права як обмеження на звернення зі скаргою;
- наявність чітко визначених у законодавстві термінів розгляду скарги та відповідальності за порушення;
- відсутність необхідності несення видатків на розгляд скарги у разі, якщо вимоги, зазначені у ній, не були задоволені;
- відсутність необхідності участі в оскарженні представника, який має вищу юридичну освіту.

Водночас досудові процедури оскарження дозволяють врахувати не лише приватні інтереси а й інтереси публічної адміністрації.

У межах досудових процедур оскарження орган чи посадова особа може самостійно усунути порушення законності (при наявності), знизити (або навіть усунути) ризики розвитку адміністративно-правової спору в суді, не допустити появи інформаційного приводу щодо сумнівів в авторитеті органу публічної адміністрації серед громадян, особливо якщо справа дійшла до суду та набула широкого суспільного резонансу.

Наприклад, Д. В. Лученко вважає, що адміністративна, а не судова скарга у значній кількості випадків сприяє системному, оперативному, економічному та ефективному вирішенню спорів [15, с. 290-291]. Але такі категорії як «оперативність», «економічність», «ефективність» є оцінними та відносними. Ці категорії мають бути застосовані до досудового оскарження. Однак вони є не стільки перевагами досудових процедур оскарження, як орієнтирами для його розвитку. Наявність низки об'єктивних переваг досудового оскарження щодо адміністративного судочинства обумовлює

необхідність розгляду питання про встановлення за загальним правилом обов'язкового досудового оскарження як умови для звернення до суду з адміністративною позовною заявою.

Н. Ю. Задирака вважає, що встановлення обов'язкового досудового порядку вирішення адміністративно-правових спорів не суперечить конституційно закріпленому положенню щодо можливості оскарження до суду рішень, дій (бездіяльності), що порушують права та свободи громадян [16, с. 137]. Обов'язкове досудове оскарження в існуючому втіленні стане лише ще одним бар'єром для захисту прав громадян у суді.

Розвиток адміністративно-правового інституту досудового оскарження ускладняється трьома основними проблемами:

- роздробленість правового регулювання досудового оскарження;
- наявність прогалин з багатьох питань досудового оскарження;
- відсутність низки важливих гарантій права на оскарження (багато з яких є в адміністративному судочинстві).

Доцільно, із позицій захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, не запровадження обов'язкового досудового оскарження, а наближення правил досудового оскарження до правил адміністративного судочинства. Дане наближення може розвиватися у двох напрямках:

- надання громадянам, які звертаються зі скаргами, низки гарантій, що знайшли відображення в адміністративному судочинстві;
- заповнення прогалин правового регулювання досудового оскарження з опорою на досвід правової регламентації окремих питань у законодавстві про адміністративне судочинство.

Перший напрям наближення досудового оскарження до адміністративного судочинства має бути реалізований шляхом надання фізичним особам права на участь у розгляді скарги, покладання тягаря доведення законності та обґрунтованості оскаржуваного акту на публічну адміністрацію. Надання цих гарантій захисту прав дозволить фізичним особам повніше довести свою позицію до посадових осіб, які розглядають скаргу, забезпечити об'єктивний розгляд скарг і прийняття обґрунтованих рішень.

Другий напрям наближення досудового оскарження до адміністративного судочинства вимагає регламентації низки питань, що не знайшли відображення у законодавстві про досудове оскарження. Наприклад, вимог до доказів у досудовому оскарженні, правил представництва у досудовому оскарженні, вимог до змісту рішень, що приймаються за скаргами.

Можна навести аргументи на користь наближення правил досудового оскарження до адміністративного судочинства.

По-перше, наближення стандартів досудового оскарження до стандартів адміністративного судочинства дозволить усунути низку недоліків досудових процедур оскарження. Зокрема, закритість органів, які розглядають скарги, можливість невмотивованої відмови у задоволенні скарг.

По-друге, зближення досудового оскарження з адміністративним судочинством може дозволити забезпечити безпосередність при розгляді скарг та дослідженні доказів, пов'язаних зі скаргою. Рішення щодо скарги може бути об'єктивним лише тоді, коли посадова особа, яка підписує рішення щодо скарги, самостійно проаналізувала всі обставини справи.

По-третє, заповнення прогалин у досудових процедурах оскарження з опорою на досвід правового регулювання адміністративного судочинства дозволить уникнути низки труднощів, які можуть виникнути під час розгляду скарг. Наближення досудового оскарження до правил адміністративного судочинства може спонукати фізичних та юридичних осіб до використання досудових процедур оскарження як найкращого способу захисту прав.

Якщо основні гарантії, надані громадянам у межах адміністративного судочинства (насамперед, право бути заслуханим та покладання тягаря доведення законності та обґрунтованості оскаржуваного акта на публічну адміністрацію) будуть відображені в досудовому оскарженні, то об'єктивні переваги досудових процедур можуть стати вирішальним аргументом на користь вибору цього способу захисту прав.

Якщо більшість спорів вирішуватиметься в досудовому порядку, навантаження на судову систему буде зменшено, а публічна адміністрація зміцнить свій авторитет як захисник прав, свобод і законних інтересів. У такому разі запровадження обов'язкового досудового оскарження не буде необхідним для того, щоб знизити кількість адміністративних справ, що розглядаються в судах. Вище зазначене не означає, що ми намагаємось применшити значення адміністративного судочинства як способу захисту прав, свобод і законних інтересів у відносинах за участю органів публічної адміністрації.

В Україні доцільним є розвиток інституту досудового врегулювання адміністративних спорів та інституту адміністративного правосуддя. Але водночас до суду мають доходити лише складні та неоднозначні справи, в яких публічна адміністрація не змогла встановити правову істину, за необхідності, вжити заходів, достатніх для захисту (відновлення) прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Але навіть у такому разі досудове оскарження не буде марним, принаймні у ході досудового оскарження у сторін адміністративно-правового спору буде можливість підготуватися до судового процесу.

Висновки

Національна система адміністративного права зазнає серйозного впливу права Європейського Союзу. Зокрема, Європейська хартія закріпила серед гарантій право на хороше управління. Завдяки цьому підходу створюються умови, що забезпечують рівне правове становище приватної особи та органу публічної адміністрації. Водночас чинне законодавство зберігає тенденцію фактичного протиставлення досудового оскарження та судового способу захисту права і свободи фізичних та юридичних осіб. З огляду на високу соціальну значимість інституту досудового оскарження правозахисний потенціал зазначеного правового інституту реалізовано ще не повністю.

Розвиток адміністративно-правового інституту досудового оскарження входить у сферу приватних та у сферу публічних інтересів. Досудові процедури оскарження мають значний правозахисний потенціал, який у даний час реалізований не повністю. Досудове оскарження має низку об'єктивних переваг щодо адміністративного судочинства. За умови наближення стандартів досудового оскарження до стандартів адміністративного судочинства, досудові процедури оскарження можуть стати кращим способом захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з адміністрацією.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С. і інші. За заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178-182.
3. Галай М. М., Косяк І. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Економіка. Фінанси. Право*. 2021. № 5/1. С. 37-40.
3. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017#Text>
4. Константій О. В. До питання досудового захисту суб'єктивних прав особи у публічно-правових відносинах в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 127-130.
5. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук.: спец.: 12.00.07' Запоріжжя, 2021. 46 с.

6. Бойко І. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту суб'єктивних публічних прав. 12.10.2021. URL. https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20211210/article/view/boiko/pdf
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/393/96-вр>
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>
9. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12>
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
11. Судді Верховного Суду розповіли про докази і доказування в адміністративному, господарському та цивільному процесах. 26.05.2021 р. Верховний Суд України. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1126155/>
12. Легких К.В. Теоретичні і практичні аспекти адміністративного позову як засобу забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 343-345.
13. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 151-159.
14. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
15. Лученко Д. В.. Скарга як процесуальна форма право захисту в адміністративно-правових відносинах *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 1 (16). С. 285-294.
16. Задірака Н. Досудове вирішення публічно-правових спорів: основи нормативного закріплення та проблеми законодавчого регулювання. *Право України*. 2021. № 10. С. 132-146.