

Богдана Мельниченко
Національний університет “Львівська політехніка”,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії права та конституціоналізму
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
bogdana_m2008@ukr.net
ORCID: 0000-0003-1514-8131

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<http://doi.org/10.23939/law2022.34.064>

© Мельниченко Б., 2022

Проаналізовано адміністративно-правові засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління. Зазначено, що у науковій літературі не існує сталого, вичерпного та загальновизнаного формулювання публічного управління. Виявлено, що до визначення публічного управління підходять швидше із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно може набувати. З’ясовано, що публічне управління здійснює широке коло суб’єктів – органи державної влади, суб’єкти місцевого самоврядування, окремі фізичні особи чи колективні утворення, які представляють інститут делегованих повноважень. Для означення суб’єктів публічного управління використовують термін “публічна адміністрація”. Встановлено, що одним із найпринциповіших видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб’єктом публічної адміністрації та приватною особою. Констатовано, що універсальним інститутом захисту законодавчо закріплених прав та інтересів громадян є адміністративне судочинство. Встановлено, що вагоме місце у забезпеченні порушених прав, свобод і законних інтересів громадян займають адміністративні засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління. З’ясовано, що в адміністративно-правовій літературі серед таких вирізняють: 1) адміністративну медіацію; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб’єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту. Зазначено, що їх призначення полягає у відновленні порушеного права, із запобіганням таким правопорушенням надалі. Здійснюють їх у позасудовий (адміністративний) спосіб. Підкреслено, що створення ефективної системи способів альтернативного вирішення судових спорів є одним із важливих напрямів удосконалення системи правосуддя нашої держави.

Ключові слова: публічне управління, публічна адміністрація, приватна особа, захист прав свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Постановка проблеми. Установлення норм права, які регулюють адміністративно-правові відносини, ще не виключає випадків їх порушення з боку публічної адміністрації та інших осіб, які

такого статусу не мають. Щоб не припуститися таких порушень, потрібно вживати певні адміністративно-правові заходи для захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття “захист прав людини” із риторичного в реальне [1].

Аналіз дослідження проблеми. Окремі аспекти адміністративно-правового захисту прав громадян розглядали у своїх працях такі українські вчені, як: В. В. Баштанник, В. І. Козак, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, О. В. Кузьменко, І. В. Патерило, В. К. Колпаков, В. В. Серета та інші.

Мета статті – проаналізувати адміністративно-правові засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи публічне управління як складне і багатогранне явище, більшість вчених вказують на те, що не існує сталого, вичерпного та загальновизнаного формулювання публічного управління. До визначення публічного управління підходять швидше із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно може набувати [2, с. 65; 3, с. 96].

На підставі наукових напрацювань українських та іноземних учених, а також власного розуміння досліджуваного явища, вважаємо, що публічне управління – це одна із форм прояву публічної влади, за основу якої взято принцип народного суверенітету, що проголошує народ його носієм і єдиним джерелом влади, здійснюється в інтересах і з метою задоволення потреб усього суспільства.

Відомо, що здійснює публічне управління широке коло суб'єктів – органи державної влади, суб'єкти місцевого самоврядування, окремі фізичні особи чи колективні утворення, які представляють інститут делегованих повноважень. У науковій літературі для означення суб'єктів публічного управління використовують термін “публічна адміністрація” (англ. public administration) [4–6].

Загальновідомим є й те, що одним із найпринциповіших видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою [7, с. 120]. Суб'єктами адміністративного права приватних осіб, які є учасниками адміністративних правовідносин і правовий статус яких характеризується відсутністю владних повноважень у сфері публічного управління є: фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; фізичні особи-підприємці; юридичні особи приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства); громадські об'єднання; професійні спілки; політичні партії; органи самоорганізації населення; релігійні організації [4, с. 110].

Універсальним інститутом захисту законодавчо закріплених прав та інтересів громадян є адміністративне судочинство [8]. Водночас нині вагоме місце у забезпеченні порушених прав, свобод і законних інтересів громадян займають адміністративні засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

В адміністративно-правовій літературі серед таких вирізняють: 1) адміністративну медіацію; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту [4, с. 266]. Їх призначення полягає у відновленні порушеного права, із запобіганням таким правопорушенням надалі. Здійснюють їх у позасудовий (адміністративний) спосіб.

Так, особливе місце серед альтернативних судовому розгляду способів урегулювання конфліктів, які у сукупності є альтернативними державному судочинству процедурами, що забезпечують умови для урегулювання виниклих розбіжностей, примирення сторін, які конфліктують, та досягнення згоди між ними, займає медіація [9, с. 141].

Ефективність медіації як форми/засоби врегулювання конфліктів та спорів у різних проявах суспільного життя на сьогодні вже не викликає сумнівів. Принагідно зазначимо, у Європі процес

упровадження медіації розпочався ще на початку 80-х років ХХ століття та успішно розвивається, тоді як в Україні можна говорити тільки про становлення цього явища [10].

Безперечно, важливе місце в системі адміністративно-правового захисту приватних осіб посідає інститут адміністративного оскарження. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено Законом України “Про звернення громадян” № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 р. [11]. Відповідно до аналізованого закону, оскарження в адміністративному порядку необхідно розуміти як установлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади прав, свобод і законних інтересів громадян, що здійснюється через подання скаргу – письмових або усних на особистому прийомі – та передбачає обов’язок визначених посадових осіб реагувати й ухвалювати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки [4, с. 274].

У літературі серед основних характеристик адміністративного оскарження виокремлюють такі: 1) є інструментом захисту прав і свобод (з боку громадян/суб’єктів звернення/суб’єктів оскарження); 2) є гарантією дотримання прав і свобод (з погляду на правові наслідки); 3) як право особи (з позиції суб’єктів права); 4) є напрямом публічно-управлінської діяльності (з погляду на суб’єкти публічної адміністрації, уповноважені розглядати скаргу); 5) є процедурою (з погляду на процес здійснення); 6) є підставою й передумовою здійснення публічно-управлінської діяльності (з погляду на ті процеси, здійснення яких супроводжується адміністративним оскарженням, які розпочинаються з метою вирішення справи по суті або внаслідок такого вирішення) [12, с. 148, 149].

Перевагами адміністративного порядку оскарження, порівняно з оскарженням у судовому порядку, є: спрощена процедура подання адміністративної скарги; оперативний розгляд скарги; безкоштовний розгляд скарги; оскарження навіть із негативним для постраждалої особи наслідком дає змогу краще зрозуміти позицію органу влади, що у разі звернення до суду надає особі можливість ретельніше підготуватись до відстоювання власної позиції; винні у винесенні неправомірних рішень посадові особи органів влади обов’язково відповідають за це; до закінчення процедури адміністративного оскарження припиняються дії, які є предметом спору [13, с. 20]; ухвалення рішення щодо вимог скажника й фактичних обставин, викладених у скарзі, упродовж скорочених строків; можливість негайного й безпосереднього подання адміністративної скарги до уповноваженого суб’єкта; обов’язкове й беззаперечне виконання рішення суб’єкта публічної адміністрації, який розглядав адміністративну скаргу, підпорядкованим суб’єктом чи посадовою особою; для скажника можливість вільного вибору форми скарги, поданої суб’єкту публічної адміністрації; порівняно довільний спосіб викладення змісту скарги; простота у визначенні суб’єкта публічної адміністрації, якому підвідомча скарга [7, с. 348, 349].

Ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження й на судову владу. Показовим у цьому сенсі є зарубіжний досвід. Із досвіду провідних країн світу відомо, що побудові системи адміністративного оскарження значну увагу приділяють як державні органи і службові особи, так і пересічні громадяни. Фактично рівень розвитку системи адміністративного оскарження в тій чи іншій країні свідчить про загальний рівень її економічних відносин та соціального добробуту [14].

Серед видів інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління вчені-адміністративісти звертають увагу і на такий вид, як відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб’єктів публічної адміністрації [4; 7].

Підставою відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією вважають свідомий, вольовий прояв активності (бездіяльності), вчинений або допущений адміністрацією, внаслідок якого приватна особа зазнала обмежень чи втрат стосовно своїх приватних прав, свобод, інтересів [7, с. 367]. Отже, кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України) [15].

Адміністративний, тобто позасудовий, порядок відшкодування шкоди не лише дає можливість зекономити час і ресурси, але й позбавляє суд необхідності розглядати “безспірні” справи. Адже якщо орган публічної адміністрації самостійно визнає факт протиправної поведінки та факт завдання шкоди і готовий її відшкодувати, то ні в органу публічної адміністрації, ані в постраждалої сторони немає ніякої мотивації звертатися за розглядом цього питання до суду внаслідок відсутності спору [16, с. 209].

Притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності характеризує інститут юридичної відповідальності [4, с. 267]. Необхідно зазначити, що спеціальну дисциплінарну відповідальність передбачено для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів та положень про дисципліну і спеціальних нормативних актів. Її характеризує спеціальний суб’єкт дисциплінарного проступку, особливий тип дисциплінарного проступку, спеціальні види дисциплінарних стягнень, особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарного стягнення [17, с. 23].

Легальна можливість виявляти протест масового спрямквання проявляється через регулювання права на свободу мирних зібрань. Право на мирні зібрання захищає ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини [18], ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [19].

На національному ж рівні право на свободу мирних зібрань гарантовано ст. 39 Конституції України, у якій зазначено: “Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права можуть встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей” [16].

Висновки. Отже, універсальним інститутом захисту законодавчо закріплених прав та інтересів громадян є адміністративне судочинство. Водночас вагоме місце у забезпеченні порушених прав, свобод і законних інтересів громадян займають адміністративні засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління. В адміністративно-правовій літературі серед таких вирізняють: 1) адміністративну медіацію; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб’єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту. Їх призначення полягає у відновленні порушеного права, із запобіганням таким правопорушенням надалі. Здійснюють їх у позасудовий (адміністративний) спосіб. Створення ефективної системи способів альтернативного вирішення судових спорів є одним із важливих напрямів удосконалення системи правосуддя нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баштанник В. В. Адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Баштанник, І. Д. Шумляєва. 2-ге вид., переробл. і допов. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.
2. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності // Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 64–70.
3. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації // Право і суспільство. 2012. № 6. С. 95–98.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : Олді-плюс, 2018. 446 с.
5. Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії “публічна адміністрація” // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. Вип. 9-1. С. 83–85.
6. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації // Право України. 2003. № 5. С. 28–31.
7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
8. Капля О. М. Реалізація принципу ефективного захисту прав і свобод особи в адміністративному судочинстві країн Європейського Союзу // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2017. Вип. 26. С. 27–30.

9. Яковлев В. В. Присудова та позасудова медіація: основні ознаки // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Право. 2017. Вип. 26. С. 139–151.
10. Шинкар Т. І. Особливості правового забезпечення медіації в деяких зарубіжних країнах: досвід для України // Верховенство права. 2017. № 5. URL : <http://sd-vp.info/2017/osoblivosti-pravovogo-zabezpechennya-mediatsiyi-v-deyakh-zarubizhnih-krayinah-dosvid-dlya-ukrayini/>.
11. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
12. Чехович Т. Адміністративне оскарження в системі засобів гарантування та реалізації принципів рівності перед законом у сфері публічного управління // Visegrad Journal on Human Rights. 2016. № 6/3. С. 147–153.
13. Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О., Український Д. Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади. К. : Конус-Ю, 2007. 260 с.
14. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Право. 2015. Вип. 31(2). С. 146–150.
15. Конституція України : затверджена Законом України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
16. Український Д. Я. Відшкодування в адміністративному порядку шкоди, завданої діяннями органів публічної адміністрації // Актуальні проблеми держави і права. 2007. С. 207–211. URL : <http://www.apdp.in.ua/v35/47.pdf>.
17. Серета В. В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види // Університетські наукові записки. 2014. № 1. С. 18–25.
18. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
19. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.

REFERENCES

1. Bashtannyk V. V. (2018). *Administratyvne pravo*. Dnipro : DRIDU NADU [in Ukrainian].
2. Kozak V. I. (2015). *Publichne upravlinnia v systemi koordynat ukrainskoi derzhavnosti*. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. Vyp. 44(1). Pp. 64–70 [in Ukrainian].
3. Melnyk R. S. (2012). *Katehoriia "publichne upravlinnia" u novii interpretatsii*. Pravo i suspilstvo. No. 6. Pp. 95–98 [in Ukrainian].
4. Halunko V., Dikhtievskyi P., Kuzmenko O., Stetsenko S. and other. (2018). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs*. Kherson : Oldi-plus [in Ukrainian].
5. Paterylo I. V. (2014). *Do rozuminnia sutnosti ta zmistu katehorii "publichna administratsiia"*. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Vyp. 9-1. Pp. 83–85 [in Ukrainian].
6. Kolpakov V. K. (2003). *Pro publichni administratsii*. Pravo Ukrainy. No. 5. Pp. 28–31 [in Ukrainian].
7. Melnyk R. S., Bevzenko V. M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo*. Kyiv : Vaite [in Ukrainian].
8. Kaplia O. M. (2017). *Realizatsiia pryntsyphu efektyvnoho zakhystu prav i svobod osoby v administratyvnomu sudochynstvi krain Yevropeiskoho Soiuzu*. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Yurysprudentsiia. Vyp. 26. Pp. 27–30 [in Ukrainian].
9. Yakovliev V. V. (2017). *Prysudova ta pozasudova mediatsiia: osnovni oznaky*. Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H. S. Skovorody. Pravo. Vyp. 26. Pp. 139–151 [in Ukrainian].
10. Shynkar T. I. (2017). *Osoblyvosti pravovoho zabezpechennia mediatsii v deiakykh zarubizhnykh krainakh: dosvid dlia Ukrainy*. URL : <http://sd-vp.info/2017/osoblivosti-pravovogo-zabezpechennya-mediatsiyi-v-deyakh-zarubizhnih-krayinah-dosvid-dlya-ukrayini/>. (accessed: 12.02.2022).
11. *Pro zvernennia hromadian* : Zakon Ukrainy. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. 1996. No. 47.
12. Chekhovych T. (2016) *Administratyvne oskarzhennia v systemi zasobiv harantuvannia ta realizatsii pryntsyviv rinvnosti pered zakonom u sferi publichnoho upravlinnia* Visegrad Journal on Human Rights. No. 6/3. Pp. 147–153 [in Ukrainian].
13. Demkova M. S., Koba S. S., Lavrynenko I. O., Ukrainyskyi, D. Ya. (2007). *Vidshkoduvannia v pozasudovomu poriadku shkody, zavdanoi derzhavoiu abo orhanamy vlady*. Kyiv : Konus-Yu [in Ukrainian].

14. Loshytskyi M. V. (2015). *Administratyvne oskarzhennia yak sposib zakhystu prav hromadian u diialnosti orhaniv publichnoi administratsii*. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Pravo. Vyp. 31(2). Pp. 146–150 [in Ukrainian].

15. *Konstytutsiia Ukrainy*. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. 1996. No. 30.

16. Ukrainykyi D. Ya. (2007). *Vidshkoduvannia v administratyvnomu poriadku shkody, zavdanoi diianniamy orhaniv publichnoi administratsii*. Aktualni problemy derzhavy i prava. Pp. 207–211 URL : <http://www.apdp.in.ua/v35/47.pdf> [in Ukrainian].

17. Sereda V. V. (2014). *Dystsyplinarna vidpovidalnist: poniattia, pryntsyipy ta vydy*. Universytetski naukovy zapysky. No. 1. Pp. 18–25 [in Ukrainian].

18. *Yevropeiska konventsiia pro zakhyst prav liudyny ta osnovnykh svobod* vid 4 lystopada 1950 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text. (accessed: 12.02.2022).

19. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski y politychni prava vid 16 hrudnia 1966 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text. (accessed: 12.02.2022).

Дата надходження: 14.04.2022 р.

Bogdana Melnychenko

Lviv Polytechnic National University,

Doctor of Law, Ass. Prof.,

Department of Theory of Law and Constitutionalism,

Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education

bogdana_m2008@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1514-8131

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF PROTECTION OF RIGHTS, FREEDOMS AND INTERESTS OF PRIVATE PERSONS IN THE SPHERE OF PUBLIC MANAGEMENT

The article analyzes the administrative and legal means of protecting the rights, freedoms and interests of individuals in the sphere of public management. It is noted that in the scientific literature there is no stable, comprehensive and generally accepted formulation of public management. It was found that the definition of public management is approached rather from the standpoint of the actual content of activities or forms that it can take. It was found that public management is carried out by a wide range of subjects of public management public authorities, local governments, –individuals or collective entities that represent the institution of delegated powers. The term "subjects of public management" is used to describe subjects of public administration. It is established that one of the most fundamental types of administrative and legal relations are those that arise between the subject of public management and an individual. It is stated that the universal institution of protection of legally enshrined rights and interests of citizens is administrative proceedings. It is established that an important place in ensuring the violated rights, freedoms and legitimate interests of citizens is occupied by administrative means of protection of the rights, freedoms and interests of individuals in the sphere of public management. It was found that in the administrative and legal literature there are: 1) administrative mediation; 2) administrative appeal; 3) bringing guilty officials of public administration to special disciplinary responsibility; 4) compensation for damage caused by illegal actions (inaction) of public administration entities; 5) means of self-defense – legal means of protest. It is noted that their purpose is to restore the violated right, with the prevention of such offenses in the future. They are carried out in an extrajudicial (administrative) manner. It was emphasized that the creation of an effective system of alternative dispute resolution is one of the important ways to improve the justice system of our country.

Key words: public management, public administration, private person, protection of rights of freedoms and interests of private persons in the sphere of public management.