

## ЩОДО ВИДІВ ІНСТРУМЕНТІВ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ

Рябченко Я. С.

У статті досліджуються види інструментів захисту суб'єктивних прав учасників адміністративних відносин та їх співвідношення. Автор розглядає ряд нормативно-правових актів, в яких закріплено нормативні основи, що регулюють застосування інструментів захисту суб'єктивних публічних прав. Звернено увагу, що інструментами захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин під час розв'язання публічно-правового спору виступають: 1) адміністративна медіація; 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. Слід зазначити, що досить часто в науковій доктрині використовують не «інструменти» захисту, а «способи», «засоби» «форми». Автор розглядає інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування та надає таке їх визначення: це адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Своєю чергою попри спільні ознаки названі інструменти захисту мають ряд відмінностей, адже вони наділені різною юридичною природою. Так, адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення; адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами й пропозиціями осіб; притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності характеризує інститут юридичної відповідальності; легальні засоби протесту, що реалізують право громадян на самозахист, свобода зібрань тощо. Окремо необхідно виділити ще один інструмент захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин - судовий контроль.

**Ключові слова:** інструмент захисту, суб'єктивні права, учасники адміністративних відносин, адміністративна медіація, адміністративне оскарження,

притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, засоби самозахисту - легальні засоби протесту, судовий контроль.

### Ryabchenko Ya. S. On types of instruments for protection of subjective public rights of participants of administrative relations and their relationships

The article examines the types of tools to protect the subjective rights of participants in administrative relations and their relationship. The author considers a number of normative legal acts in which the normative bases regulating application of tools of protection of subjective public rights are fixed. Attention is drawn to the fact that the tools for protection of subjective public rights of participants in administrative relations in resolving a public law dispute 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 should be noted that quite often in scientific doctrine do not use "tools" of protection, and "methods", "means" of "forms". The author argues that the tools to protect the rights, freedoms and interests of individuals in the field of public administration and provide the following definition: these are administrative (quasi-judicial) remedies for individuals in administrative relations with public administration entities by applying to the relevant competent extrajudicial arbitrator on the illegality of decisions, actions or omissions of public administration. In turn, despite the common features of these protection instruments have a number of differences, because they are endowed with different legal nature. Yes, administrative mediation is an institution of legal conciliation; administrative appeal is a type of administrative proceedings on complaints, applications and proposals of persons; bringing guilty officials of public administration to special disciplinary responsibility characterizes the institution of legal responsibility; legal means of protest, exercising the right of citizens to self-

*defense, freedom of assembly, etc. It is necessary to single out another tool for protecting the subjective public rights of participants in administrative relations - judicial control.*

*Key words: protection instrument, subjective rights, participants of administrative relations, administrative mediation, administrative appeal, bringing guilty officials of public administration to special disciplinary responsibility, compensation for damage caused by illegal actions (inaction) of public administration entities, means of self-defense - legal means of protest, judicial control.*

#### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Сучасний світ неможливо уявити без прав людини, які є основою правового порядку й безумовно мають бути охоронювані державою. Ось чому натеper в умовах сучасних реформаційних державотворчих і правотворчих процесів в Україні одним із пріоритетних завдань є забезпечення повноцінного функціонування правових механізмів захисту прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Це є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності органів держави за свою діяльність перед окремим громадянином.

Правова основа захисту прав і свобод базується на положеннях ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження та забезпечення прав людини є головним обов'язком держави. Також ст. 40 Конституції України визначено право людини й громадянина спрямовувати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб таких органів, що зобов'язані розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Окрім того, відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується захист своїх прав, свобод та інтересів від порушень і протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами [1].

Насамперед необхідно звернути увагу, що гарантоване ст. 55 Конституції України право на захист можливе лише в разі його порушення, тому логічною вимогою під час захисту такого права є обґрунтування порушення. Порушення також має бути реальним, стосуватися індивідуально вираженого права особи, тобто конкретизоване в законах України. Натомість захист порушеного права повинен бути ефективним. Так, Європейський

суд із прав людини у своїх рішеннях неодноразово підкреслював необхідність ефективного захисту прав заявників. Наприклад, у п. 75 рішення від 05 квітня 2005 р. у справі «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02) Європейський суд із прав людини зазначає, що засіб захисту, який вимагається згаданою статтею, повинен бути «ефективним» як у законі, так і на практиці, зокрема в тому сенсі, щоб його використання не було ускладнене діями або недоглядом органів влади відповідної держави [2].

Аналогічну ідею закріплено Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод. Ст. 13 Конвенції під назвою «Право на ефективний засіб юридичного захисту» проголошує, що кожен, чий права й свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [3]. Додамо, що Конституційний Суд України в рішенні від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 зазначив, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення в правах (абз. 10 п. 9) [4].

До того ж Конституційний Суд України в рішенні від 09 липня 2002 р. № 15-рп/2002 у справі про досудове врегулювання спорів зазначив, що кожна особа має право вільно обирати не заборонений законом засіб захисту прав і свобод, у тому числі судовий захист; можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин, що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом; обрання певного засобу правового захисту, в тому числі й досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, враховуючи власні інтереси, його використовує; виходячи з необхідності підвищення рівня правового захисту, держава може стимулювати розв'язання правових спорів у межах досудових процедур, однак їх використання є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту; встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист [5].

Ураховуючи викладене, можна сказати, що в правовій державі відповідальність за протиправну поведінку мають нести рівною мірою

як фізичні та юридичні особи, так і держава, її органи, органи місцевого самоврядування, їх службові й посадові особи в порядку, передбаченому законодавством. У випадках прийняття незаконних рішень, незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб кожній особі надається право на захист.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Не дивлячись на актуальність зазначеної проблеми, в юридичній науці інструментам захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин приділяється не досить уваги. Так, уваги потребують праці Т.С. Кисельової, Г.В. Єрьоменко, Є.Р. Бершеди, С.Ф. Демченка, В.В. Резнікової, А.П. Гаврилішина, В.В. Землянської, Н. Мазаракі й інших. Ці роботи складають наукову базу для подальшого дослідження зазначених інструментів і фактично започатковують наукову дискусію щодо перспектив їхнього законодавчого вдосконалення.

**Метою статті** є дослідження інструментів захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин, виділення їх видів та аналіз їх співвідношення.

**Виклад основного матеріалу.** Так, під час реалізації учасниками адміністративних відносин своїх прав можуть виникати публічно-правові спори між суб'єктом владних повноважень, з одного боку, й громадянином - з іншого. Інструментами захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин під час розв'язання публічно-правового спору виступають:

- 1) адміністративна медіація;
- 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.

Слід зазначити, що досить часто в науковій доктрині використовують не «інструменти» захисту, а «способи», «засоби» «форми» тощо. Так, як зазначає О.В. Константи́й, судова процесуальна форма захисту прав і свобод має пріоритет і виключність перед адміністративним оскарженням рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень [6, с. 37]. У такому прикладі вчений використовує термін «форма». Я.В. Лазур також аналізує саме форми захисту. Зокрема, автор

відзначає, що судовий контроль, нагляд і право громадян на оскарження є найефективнішими формами адміністративно-правового захисту [7, с. 251]. В інших випадках йдеться по способи чи засоби захисту. Так, застосування конкретного способу захисту порушеного чи запереченого права і є результатом діяльності захисту прав [8].

Адміністративно-правове регулювання захисту прав і свобод людини й громадянина - це система адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів і способів правового впливу на суспільні відносини, за допомогою яких визначають комплекс організаційних і спеціальних заходів, спрямованих на охорону, захист і гарантування їхніх прав і свобод, профілактику правопорушень в аналізованій сфері [9, с. 168] Тлумачний словник поняття «інструменти» визначає як засіб, спосіб для досягнення чогось [10, с. 507].

Ми підтримуємо позицію вчених підручника з адміністративного права, які аналізують саме інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування та надають таке їх визначення: це адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [11, с. 266].

Перераховані інструменти захисту дають можливість оперативно в короткі строки відновити порушені права учасників адміністративних відносин, притягнути винних в їх порушенні посадових осіб публічної адміністрації до відповідальності. Спільними ознаками для всіх видів захисту прав є те, що вони, по-перше, мають спільну мету - відновити порушене право й тим самим запобігти таким правопорушенням у майбутньому; по-друге, здійснюються в позасудовий (адміністративний) спосіб.

Окремо необхідно виділити ще один інструмент захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин - судовий контроль.

Попри спільні ознаки, названі інструменти захисту мають ряд відмінностей, адже вони наділені різною юридичною природою. Так, адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення; адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами й пропозиціями осіб; притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації

до спеціальної дисциплінарної відповідальності характеризує інститут юридичної відповідальності; легальні засоби протесту реалізують право громадян на самозахист (наприклад, гарантована Конституцією України (ст. 39) свобода зібрань (збори, мітинги, пікетування тощо)) [11, с. 267].

На думку М.М. Солощука, М.М. Капінос, адміністративно-правовий захист - це передбачені законом заходи примусового характеру, що застосовуються органами виконавчої влади й за допомогою яких здійснюється відновлення (визнання) порушених прав суб'єктів, права інтелектуальної власності, а також майновий вплив на порушників [12, с. 58].

В.В. Полюхович розглядає адміністративно-правовий захист як сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими органами (посадовими особами), а також особами й громадянами відповідних процесуальних дій, які мають на меті припинення незаконного посягання на права, свободу й інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод під час їх здійснення; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків із притягненням винної особи до відповідальності [13, с. 42].

У вітчизняному законодавстві немає єдиної думки з приводу тлумачення та застосування терміна «адміністративно-правовий захист». Нерідко це поняття ототожнюється та зіставляється з «охороною». Останнє є ширшим поняттям та являє собою сукупність заходів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист прав у випадку їх порушення або оспорування через конкретні засоби державного впливу, які існують переважно в правовій формі й можуть проявлятися або через встановлення правових норм, або через їх насамперед позитивне застосування. Поняття «охорона» й «захист» співвідносяться як ціле й частина [14, с. 3].

Л.В. Воєводін, посилаючись на словник російської мови, також зазначає, що ці поняття в багатьох випадках збігаються, але привертає увагу й до підстав для їх розмежування: «захист» пов'язується з діяльністю, що здійснюється у випадку порушення суб'єктивних прав (наприклад, судовий захист). Він передбачає заходи з відновлення порушеного права (наприклад, скасування або призупинення незаконних дій і тому подібне). Поняття «охорона» означає діяльність, що забез-

печує нормальну реалізацію суб'єктивних прав, причому першорядне значення мають профілактика, попередження, недопущення можливих порушень (запобіжні заходи) [15, с. 91].

Д.М. Бахрах також протиставляє ці поняття, обираючи критерієм їх розділу момент порушення прав. Так, на думку вченого, до порушення прав діють заходи охорони, а після порушення - заходи захисту. Водночас під охороною він розуміє сукупність різних взаємопов'язаних заходів, які здійснюються як державними, так і громадськими організаціями й спрямовані на запобігання порушень, усунення причин, які їх спонукали й таким чином сприяють нормальному процесу реалізації громадянами своїх прав і свобод. Своєю чергою під захистом розуміється примусовий (щодо зобов'язаної особи) спосіб здійснення суб'єктивного права, який застосовується в установленому законом порядку компетентними органами або самою уповноваженою особою з метою поновлення порушеного права [16, с. 47].

**Висновки.** Здійснений аналіз дає підстави для висновку про те, що поняття «охорона» й «захист» перебувають в одній площині й мають єдиний критерій виміру - права й свободи людини й громадянина. Разом і тим їх не потрібно ототожнювати. Безпосередньо поняття «захист» пов'язане з конкретним правопорушенням. Але заходи захисту також застосовуються й у випадку оспорування прав. Крім того, метою застосування заходів захисту є не тільки поновлення, а й визнання прав, а також припинення правопорушення. Таким чином, захист являє собою сукупність заходів, спрямованих на відновлення, визнання прав і припинення порушень прав, які застосовуються компетентним органом самостійно або за зверненням уповноваженої особи.

Поняття «охорона» своєю чергою не припиняє свою дію в момент порушення прав, а продовжує діяти на всіх стадіях реалізації прав, у тому числі під час захисту.

Отже, адміністративно-правовий захист - це сукупність заходів, спрямованих на забезпечення та захист прав, які застосовуються компетентними органами публічної адміністрації за заявою чи скаргою особи, права якої порушуються або заперечуються, або за власною ініціативою. Він є надійною гарантією швидкого, ефективного й об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне.

**Література**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Рішення Європейського суду з прав людини від 05 квітня 2005 р. «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02). *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_239#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_239#Text).
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 02 жовтня 2013 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
4. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора). *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03#Text>.
5. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002 у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів). URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KS02058.lhtm](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KS02058.lhtm).
6. Константий О.В. Судова форма як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах. «*Вісник Вищої ради юстиції*». 2012. № 1 (9). С. 33-43.
7. Лазур Я.В. Форми адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління. *Форум права*. 2010. № 2. С. 249-253. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_2\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_2_39).
8. Про способи захисту права у публічно-правових відносинах. *Юридична газета online*. 19 листопада 2019 р. <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/pro-sposobi-zahistu-prava-u-publichnopravovih-vidnosinah.html>.
9. Костюшко О.П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 162-177. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs\\_2017\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2017_2_15).
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і головн. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галунько, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Солощук М.М., Капінос М.М., Лерантович Е.Т. Захист прав інтелектуальної власності. *Інтелектуальна власність*. 2008. № 11. С. 51-62.
13. Полюхович В.В. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади. *Право України*. 2003. № 5. С. 41-46.
14. Обущак О.О. Адміністративне регулювання в сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності. Київ, 2009. 11 с.
15. Воеводин Л.В. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе : Учебник. Москва, 1987. 343 с.
16. Бахрах Д.М. Административное право : учебник. Москва : Издательство «БЕК», 1996. 353 с.

**Рябченко Я. С.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого