

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.20>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ

**Чуб Антон Володимирович,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач кафедри адміністративного та  
господарського права  
(Запорізький національний  
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У статті здійснено дослідження адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав. Метою даного дослідження є здійснення характеристики адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав та пошуку напрямів його оптимізації. Автором підкреслено, що захист суб'єктивних публічних прав є складовою ланкою адміністративно-правового механізму забезпечення їх реалізації. Автором наголошено на необхідності відзначення відсутності комплексних наукових досліджень реалізації захисту суб'єктивних публічних прав у адміністративно-правовій науці. Автором наголошується, що адміністративно-правовий механізм захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи є складником адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод особи. Визначено, що особливостями адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів приватної особи є його чотирирівневність, що містить у собі нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовний складники; саме поєднання таких складників є гарантією забезпечення невлadним суб'єктам адміністративного права можливостей реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів. Підкреслено, що реалізація захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи вимагає наявності нормативного складника, що відображується в системі адміністративно-правових норм, застосування яких забезпечує участь невлadних суб'єктів адміністративного права у відносинах владно-управлінського характеру. Як висновок, обґрунтовано, що реалізація права на оскарження виникає у приватної особи в разі порушення її суб'єктивних публічних чи суб'єктивних приватних прав та інтересів. Підкреслено, що підставою для оскарження є виникнення адміністративно-правового спору, сутнісною характеристикою якого є наявність не лише спеціального суб'єктного складу, а і його предмету – порушення публічного інтересу в розумінні сукупності визнаних державою історично усталених і ситуативних об'єктивно існуючих потреб, прагнень, цілей громадських об'єднань, окремих соціальних груп, територіальних громад, суспільства, нації та інших учасників правовідносин, механізм реалізації й захисту якої визначається відповідно до чинного законодавства України.

**Ключові слова:** адміністративне оскарження, захист, механізм, реалізація, суб'єктивні публічні права.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROTECTION  
OF SUBJECTIVE PUBLIC RIGHTS**

**Chub Anton Volodymyrovych,**  
Candidate of Law,  
Candidate at the Department of  
Administrative and Commercial Law  
(Zaporizhia National University,  
Zaporozhye, Ukraine)

The article examines the administrative and legal mechanism for the protection of subjective public rights. The purpose of this study is to characterize the administrative and legal mechanism for the protection of subjective public rights and to find ways to optimize it. The author emphasizes that the protection of subjective public rights is an integral part of the administrative and legal mechanism to ensure their implementation. The author emphasizes the need to note the lack of comprehensive research on the implementation of the protection of subjective public rights in administrative law. The author emphasizes that the administrative-legal mechanism of protection of subjective public rights of an individual is a component of the administrative-legal mechanism of ensuring the rights and freedoms of an individual. It is determined that the peculiarities of the administrative-legal mechanism of protection of rights, freedoms and interests of an individual are its four levels, which includes normative, institutional, administrative-procedural (administrative) and administrative-law-enforcement components; the very combination of such components is a guarantee of providing non-governmental subjects of administrative law with opportunities to exercise their rights, freedoms and interests. It is emphasized that the implementation of the protection of subjective public rights of an individual requires the presence of a normative component, which is reflected in the system of administrative law, the application of which ensures the participation of non-governmental subjects of administrative law in power relations. In conclusion, it is substantiated that the exercise of the right to appeal arises in a private person in case of violation of his subjective public or subjective private rights and interests. It is emphasized that the basis for the appeal is the emergence of administrative and legal dispute, the essential characteristic of which is the presence of not only a special subject composition, and its subject – violation of public interest in understanding the set of state-recognized historically established and situational objectively existing needs, aspirations, goals of public associations, separate social groups, territorial communities, society, nation and other participants of legal relations, the mechanism of realization and protection of which is determined in accordance with the current legislation of Ukraine.

**Key words:** administrative appeal, protection, mechanism, implementation, subjective public rights.

**Постановка проблеми.** Захист суб'єктивних публічних прав є складовою ланкою адміністративно-правового механізму забезпечення їх реалізації. Необхідним є відзначити відсутність комплексних наукових досліджень реалізації захисту суб'єктивних публічних прав у адміністративно-правовій науці.

Адміністративно-правовий механізм захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи є складником адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод особи. При цьому під адміністративно-правовим механізмом забезпечення прав і свобод приватної особи необхідно розуміти систему засобів, що є складовими елементами системи впливу на суспільні відносини, та визначені чинним законодав-

ством України гарантії реалізації цих прав (захист прав та інтересів адміністративного порядку, захист за допомогою адміністративної відповідальності, захист прав та інтересів особи в порядку адміністративного судочинства) [1, с. 19].

**Стан наукового розроблення проблеми.** Дослідження категорії «суб'єктивні публічні права» та адміністративно-правового механізму забезпечення їх захисту є надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Васильєва, О.В. Гончарук, Б.М. Дронів, С.П. Погребняк, Р.В. Сивий, В.М. Селіванов, В.В. Галуцько, Р.А. Калюжний, М.П. Кунцевич, Ю.О. Легеза, С.В. Савченко, О.М. Вінник, Є.В. Курінний, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та ін. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки відсутнім є комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Все вищезазначене зумовило **мету** даного дослідження, яка полягає у здійсненні характеристики адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав та пошуку напрямів його оптимізації.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження сутності адміністративно-правового захисного механізму забезпечення прав і свобод приватної особи в різні часи визначалося як актуальне питання представниками вітчизняної юридичної науки. Так, О.В. Муза визначає адміністративно-правовий механізм захисту прав приватної особи як складник загального адміністративно-правового механізму правового регулювання суспільних правовідносин. О.В. Муза визначає, що «механізм захисту прав громадян вміщує в собі ті складові елементи, що забезпечують учасникам правовідносин здатність набувати, реалізовувати та захищати свої права, при цьому такі правові процеси відбуваються в контексті загального правового регулювання суспільних відносин. Тобто механізм правового регулювання є правовою базою для вироблення правових засобів і способів захисту учасниками правовідносин своїх прав, свобод та інтересів» [2, с. 33].

Як відзначає В.А. Ліпкан, особливостями адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів приватної особи є його чотирирівневість, що містить у собі нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовний складники; саме поєднання таких складників є гарантією забезпечення невладним суб'єктам адміністративного права можливостей реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів [3, с. 33].

І.О. Грибок визначає, що сутність оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку є формою позасудового захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, що порушені рішеннями, діями та бездіяльністю органів виконавчої влади [4, с. 56–60]. Інститут адміністративно-правового захисту прав приватної особи в порядку адміністративного оскарження, за обґрунтуванням І.О. Грибка, складається із: а) норм, що законодавчо встановлюють реалізації права особи на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади; б) норм, зміст яких встановлюють форму і порядок реалізації приватною особою можливості здійснення адміністративного оскарження; в) норм, що визначають принципи адміністративного оскарження; г) норм, які регламентують порядок здійснення адміністративного провадження за скаргою, а також визначають порядок оскарження рішення, прийнятого за результатом розгляду скарги; д) норм, які визначають суб'єктів та порядок здійснення окремих видів контролю за дотриманням законодавства, що регламентує адміністративне оскарження; е) норм, які встановлюють підстави та види юридичної відповідальності учасників адміністративного провадження за скаргами [4, с. 56–60].

Визначення такого розуміння нормативно-правового базису здійснення адміністративного оскарження дозволяє його визначити як правовий інститут, що є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини, котрі виникають із приводу реалізації фізичною чи юридичною особою права на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади шляхом подання скарги до органу виконавчої влади (посадової особи), уповноваженого здійснювати їх розгляд і вирішення [4, с. 55–56]. І.О. Грибок обґрунтовує авторський висновок, що наявність механізму адміністративного оскарження дозволяє забезпечити вирішення адміністративно-правового конфлікту (спору) між фізичною чи юридичною особою та органом виконавчої влади. Тому характер адміністративно-правових спорів, їхні особливості визначають специфіку інституту адміністративного оскарження. Сутність адміністративно-правового спору визначається його характерними ознаками: 1) підставою виникнення адміністративно-правового спору є публічно-управлінські відносини; 2) суб'єктний склад відносин адміністративно-правового спору визначається наявністю органу державної влади чи місцевого самоврядування; 3) предметом адміністративно-правових спорів є рішення, дії чи бездіяльність одного із суб'єктів (переважно владних суб'єктів) адміністративно-правових відносин; вони пов'язані з уявленням однієї зі сторін адміністративно-правових відносин, що її права чи законні інтереси порушуються якимось чином; 4) врегулювання адміністративно-правового спору вимагає визначення чіткої регламентованої процедури, дотримання певної процесуальної форми реалізації, дотримання принципу стадійності врегулювання (подання скарги на рішення, дію чи бездіяльність владних суб'єктів тощо) [4, с. 55–56].

Отже, реалізація захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи вимагає наявності *нормативного* складника, що відображується в системі адміністративно-правових норм, застосування яких забезпечує участь невіддільних суб'єктів адміністративного права у відносинах владно-управлінського характеру. Іншими словами, цей рівень є джерельно-правовою базою здійснення адміністративно-правового захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Найвищий рівень нормативно-правового регулювання адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи складає сукупність законодавчих актів.

Передусім право на адміністративне оскарження закріплюється положеннями конституційних норм. Відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України визначено, що «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [5]. Як підкреслює О.Ф. Андрійко, конституційне закріплення права на оскарження визначає його як суб'єктивне право, що створює певні юридичні гарантії його реалізації [6, с. 16; 7, с. 27–35]. Крім того, конституційне закріплення права на оскарження визначає гарантування його реалізації на підставі порушення норм прямої дії.

Отже, до характерних ознак інституту адміністративного оскарження відноситься те, що його реалізація дозволяє визначити форму та зміст процедури позасудового врегулювання вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту) між приватною особою та суб'єктом владних повноважень.

Таким чином, передумовою для реалізації права на адміністративне оскарження є наявність адміністративно-правового (публічно-правового) спору. І.О. Грибок взагалі відзначає, що адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності пріоритетною метою його реалізації має саме врегулювання публічно-правового спору [4, с. 20–25]. До моменту внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) наявною була ситуація нормативної невизначено-

сті категорії «публічно-правовий спір» чи синонімічного до неї поняття «адміністративно-правовий спір» [8].

Відповідно до чинної редакції КАС України обґрунтовано уточнене розуміння публічно-правового спору, сутнісною ознакою якого визначено не тільки наявність спеціального суб'єкту – суб'єкту, який «здійснює публічно-владні управлінські функції», що неналежним чином виконує покладені на нього повноваження, в тому числі делеговані, а й додатково підкреслюється, як зазначає А.Л. Правдюк, що до публічно-правових спорів належать конфлікти, що виникають у сфері надання адміністративних послуг [9].

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України встановлюється, що під публічно-правовим спором необхідно розуміти спір, в якому:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [10].

Варто підкреслити, що триваючі реформи системи адміністративного законодавства виявили доцільність відмови від суб'єктних характеристик публічно-правових спорів як пріоритетної категорії у встановленні сутності того чи іншого правового конфлікту, а визначення його сутності через розуміння його предмету підтримується низкою представників юридичної науки (Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик, Н. В. Яніук та ін.) [11, с. 60–63].

Відмова від пріоритетності суб'єктного критерію у визначенні сутності правового конфлікту вимагає звернення уваги на його предметну характеристику. Для адміністративно-правових спорів визначальною характеристикою є наявність такого критерію, як публічний інтерес. При цьому однозначність підходів до розуміння категорії «публічний інтерес» і досі відсутня. Зокрема, авторським колективом навчального посібника «Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади» [12, с. 78–85] визначено, що змістом публічного інтересу є «пропорційне врахування інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальної громади, держави та суспільства». Отже, в основу розмежування приватно-правового й публічно-правового спорів покладається вирішення питання, чи в результаті прийнятого управлінського рішення особою досягається отримання бажаного для неї матеріального або нематеріального блага, що є характерним для першої групи правових конфліктів, тоді як в основу публічно-правових спорів покладається наявність управлінсько-владного впливу на громадянина чи іншого суб'єкта [12, с. 86–88].

Зокрема, є практика зарахування до категорії приватноправових спорів розгляду спорів щодо правомірності рішень суб'єктів владних повноважень з питань передання земельної ділянки до права власності фізичної особи (у такому разі підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства) або юридичній особі (відповідно, є юрисдикцією господарських судів). Прикладом, що свідчить про обґрунтованість такого висновку, є положення Рішення Верховного Суду України від 29 березня 2017 року у справі № 21-3412а16 [13].

Цікавим у цьому аспекті є міркування, наведені в наукових працях Ю.О. Легези [14, с. 208–212], де обстоюється підхід доцільності віднесення спорів у сфері захисту

права на безпечне довкілля до категорії адміністративних спорів через те, що їх предметом є недотримання встановлених стандартів використання та охорони природних ресурсів, які відповідно до Конституції України є стратегічним економічним та правовим базисом реалізації права виключної власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони (ст. 13) [5].

З відміною суб'єктного підходу до визначення категорії публічно-правового спору класифікація спорів на публічно-правові та приватно-правові за ознакою наявності суб'єкта владних повноважень як їх відмежування є неможливою. Вирішення такої правової колізії окремою групою вчених пов'язується з необхідністю запровадження категорії «публічний інтерес» [15, с. 162–167; 12, с. 45–50]. Л.О. Золотухіна визначає публічний інтерес як сукупність «визнаних державою історично усталених і ситуативних об'єктивно існуючих потреб, прагнень, цілей громадських об'єднань, окремих соціальних груп, територіальних громад, суспільства, нації та інших учасників правовідносин, механізм реалізації та захисту якої визначається відповідно до чинного законодавства України» [16, с. 94–99].

Натомість нормативне визначення категорії «публічний інтерес» і досі є відсутнім, що не означає відсутність випадків його застосування, в тому числі в процесі врегулювання адміністративно-правових спорів. Зокрема, відповідно до постанови Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17 визначено, що публічним інтересом є «важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є нічим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів» [17].

**Висновок.** Таким чином, реалізація права на оскарження виникає у приватної особи в разі порушення її суб'єктивних публічних чи суб'єктивних приватних прав та інтересів. Підставою для оскарження є виникнення адміністративно-правового спору, сутнісною характеристикою якого є наявність не лише спеціального суб'єктного складу, а і його предмету – порушення публічного інтересу в розумінні сукупності визнаних державою історично усталених і ситуативних об'єктивно існуючих потреб, прагнень, цілей громадських об'єднань, окремих соціальних груп, територіальних громад, суспільства, нації та інших учасників правовідносин, механізм реалізації й захисту якої визначається відповідно до чинного законодавства України.

### Список використаних джерел:

1. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.
2. Муза О.В. Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 32–36. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/486/536/>
3. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2009. 576 с.
4. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 220 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 30. Ст. 141.

6. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика : наук. доповідь. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. С. 9–12.
7. Андрійко О.Ф. Державний контроль на етапі реформування. *Наукові засади вирішення організаційно-правових проблем адміністративної реформи в Україні* : наукова доповідь / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. С. 27–35.
8. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.
9. Правдюк А.Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214–219.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
11. Шепель М.А. Способи вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 2. С. 60–63.
12. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник / Л.Б. Сало та ін. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.
13. Рішення суб'єкта владних повноважень про передачу у власність земельної ділянки оскаржується в порядку цивільного судочинства і є спором про право : Рішення Верховного Суду України від 29 березня 2017 року у справі № 21-3412a16. URL: [http://protokol.com.ua/ua/vsu\\_rishennya\\_sub\\_ekta\\_vladnih\\_povnovagen\\_pro\\_pere-dachu\\_u\\_vlasnist\\_zemelnoi\\_dilyanki\\_oskarguetsya\\_u\\_poryadku\\_tsivilnogo\\_sudochinstva\\_i\\_e\\_sporom\\_pro\\_pravo](http://protokol.com.ua/ua/vsu_rishennya_sub_ekta_vladnih_povnovagen_pro_pere-dachu_u_vlasnist_zemelnoi_dilyanki_oskarguetsya_u_poryadku_tsivilnogo_sudochinstva_i_e_sporom_pro_pravo)
14. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.
15. Шепель М.А. Позивач у адміністративних спорах у сфері захисту права людини на безпечне довкілля: проблеми представництва інтересів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* 2019. № 25. С. 72–80.
16. Золотухіна Л.О. Зміст публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 2. С. 94–99.
17. Справа № 810/2763/17 : постанова Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/79883398>
18. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.
19. Шепель М.А. Позивач у адміністративних спорах у сфері захисту права людини на безпечне довкілля: проблеми представництва інтересів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* 2019. № 25. С. 72–80.
20. Золотухіна Л.О. Зміст публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 2. С. 94–99.
21. Справа № 810/2763/17: постанова Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. URL.: <https://verdictum.ligazakon.net/document/79883398>