

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ЛУЧЕНКО ДМИТРО ВАЛЕНТИНОВИЧ**

УДК 342.9

**ІНСТИТУТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**дисертації на здобуття наукового ступеня**  
**доктора юридичних наук**

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий консультант** – доктор юридичних наук, професор **Битяк Юрій Прокопович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, перший проректор, академік Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України.

**Офіційні опоненти:**

– доктор юридичних наук, професор **Коломоєць Тетяна Олександрівна**, Запорізький національний університет, декан юридичного факультету, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України;

– доктор юридичних наук, професор **Кормич Борис Анатолійович**, Національний університет «Одеська юридична академія», завідувач кафедри морського та митного права;

– доктор юридичних наук, професор **Мельник Роман Сергійович**, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, в. о. завідувача кафедри адміністративного права.

Захист відбудеться «30» березня 2018 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано «22» лютого 2018 року.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**В. Ю. Шепітько**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Після здобуття Україною незалежності у розвитку вітчизняної науки адміністративного права відбулася певна зміна наукових парадигм. Зокрема, трансформацій зазнали погляди на проблеми, які традиційно відносять до сфери наукових інтересів учених-адміністративістів, що знайшло свій прояв в обґрунтуванні людиноцентристського підходу в правовій науці в цілому і в адміністративному праві зокрема, а також у демократизації розуміння цілей публічного управління. У центрі уваги сучасного адміністративного права знаходиться людина та її права, а носії публічної влади розглядаються як суб'єкти, основне завдання яких полягає у сприянні реалізації та захисту прав приватних осіб.

У відносинах суб'єктів публічно-владних повноважень і приватних осіб важливого значення набуває належна реалізація права на оскарження рішень, дій або бездіяльності вказаних суб'єктів. Саме через механізм оскарження приватні особи, які перебувають чи можуть перебувати у правовідносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими владними суб'єктами, здатні домогтися скасування чи визнання протиправним певного рішення, дії чи бездіяльності. У свою чергу вплив, який чинять приватні особи на суб'єктів публічно-владних повноважень через механізм оскарження, має й більш широке значення. Зокрема, за його допомогою відбувається «зворотний» зв'язок суспільства і держави, корегуються певні рішення суб'єктів публічно-владних повноважень, їх правозастосовна практика, що сприяє забезпеченню верховенства права і демократії в країні.

У той же час, попри важливість оскарження як права людини, вітчизняні вчені майже не звертаються до його теоретичних підвалин та обґрунтувань. Здебільшого їх увага зосереджена на вивченні й коментуванні норм законодавства про адміністративне та судове оскарження, розробці певних пропозицій з удосконалення чинних нормативно-правових актів, дослідженні механізмів оскарження в окремих сферах публічного управління чи в адміністративно-юрисдикційній діяльності, що знаходить відображення у науковій літературі. Проте поза увагою наразі залишається загальна концепція механізму оскарження.

Пропонована дисертаційна робота є спробою вирішити зазначену проблему, комплексно розглянути інститут оскарження з позиції теорії адміністративного права та розробити сучасну концепцію механізму оскарження рішень дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи складають декілька видів джерел. Зокрема, для аналізу розвитку ідей, покладених в основу обґрунтування права на оскарження, використано праці з філософії права, політики та юриспруденції (Августин Блаженний, Аристотель, А. Гамільтон, Дж. Медісон і Дж. Джей, Т. Гоббс, Г. Гроцій, Л. Деревинський, Л. Дюгі, Г. Еліннек,

Дж. Локк, Марк Тулій Цицерон, Марсилій Падуанський, С. Оріховський, Ш.-Л. Монтеск'є, Б. Спіноза, Платон, Тома Аквінський, Ф. Хатчесон, П. Юркевич та ін.). Радянські підходи до питань оскарження досліджувалися за публікаціями С. Абрамова, Д. Бахраха, О. Боннера, І. Галагана, І. Кісляханова, Т. Козиревої, Б. Лазарева, Б. Лорія, О. Луньова, Я. Магазінера, Н. Малєйної, О. Мельникова, Л. Ніколаєвої, В. Ремньова, Р. Павловського, Г. Петрова, Л. Попова, О. Шергіна, О. Якуби та ін. Стан сучасної правової доктрини у сфері оскарження вивчався на основі робіт учених з теорії права і порівняльного правознавства, конституційного та адміністративного права, цивільного і господарського процесів й інших галузей права, а саме: В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Барабаша, А. Берлача, Ю. Битяка, Ю. Білоусова, І. Бойко, В. Бевзенка, Л. Бринцевої, І. Венедіктової, Ю. Волошина, В. Гаращука, І. Грибка, М. Гультая, Е. Демського, О. Зайчук, Т. Кагановської, Р. Калюжного, Л. Кисіль, М. Козюбри, І. Коліушка, Т. Коломоець, В. Колпакова, В. Комарова, О. Комзюка, О. Константога, Б. Кормича, О. Кузьменко, В. Курила, М. Кучерявенка, Я. Лазура, Н. Матюхіної, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, В. Настюка, І. Панкевича, Ю. Педька, О. Петришина, Н. Писаренко, С. Погребняка, А. Пухтецької, П. Рабіновича, Я. Рябченко, В. Русанової, А. Селіванова, С. Солдатенко, О. Соловійової, С. Стеценка, В. Стефанюка, В. Тація, В. Тимощука, О. Угріновської, О. Харитонової, М. Цвіка, В. Шишкіна, А. Школика та ін.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, законодавство та підзаконні акти України та інших країн (Австрія, Білорусь, Болгарія, Велика Британія, Вірменія, Грузія, Естонія, Латвія, Молдова, Німеччина, Узбекистан, Франція), акти Ради Європи, Венеціанської комісії, рішення Європейського суду з прав людини.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики судових органів, суб'єктів публічно-владних повноважень, статистичні дані та аналітичні матеріали.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U0009666). Тему роботи затверджено на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 24.12.2010 р. (протокол № 5).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб комплексно дослідивши інститут оскарження в адміністративному праві, з урахуванням стану наукової розробки питань реалізації права на оскарження сформулювати сучасну концепцію механізму оскарження рішень дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень, запропонувати конкретні шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання судового і позасудового оскарження.

Відповідно до поставленої мети визначено основні *завдання* дослідження:

– проаналізувати основні етапи розвитку ідей, покладених в основу обґрунтування права на

оскарження як засобу захисту людини від свавілля державної влади, визначити стан розробки питань інституту оскарження у вітчизняній доктрині адміністративного права;

– охарактеризувати аспекти оскарження в їх внутрішніх і зовнішніх зв'язках, зокрема такі, як право особи, комплексний інститут адміністративного права, адміністративно-правове відношення, адміністративна процедура, а також релевантні категорії науки адміністративного права;

– визначити та охарактеризувати функції оскарження в адміністративному праві;

– розкрити значення оскарження як засобу захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень, визначити зобов'язання держави щодо забезпечення права на оскарження;

– охарактеризувати зв'язки інституту оскарження і верховенства права як на рівні ідей, покладених в основу верховенства права, так і його елементів (законності, правової визначеності, *due process* тощо);

– розкрити значення інституту оскарження для забезпечення демократичності Української держави;

– визначити сутність адміністративно-правового спору як матеріально-правової передумови виникнення відносин оскарження та відмежувати адміністративно-правовий спір від інших видів публічно-правових спорів;

– з'ясувати роль альтернативних способів вирішення адміністративно-правових спорів у підвищенні ефективності судового й позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень;

– охарактеризувати процесуальні форми, в яких відбувається судове й позасудове оскарження, включаючи позовну і скаргну процесуальні форми та процесуальну форму непрямого оскарження;

– розкрити значення європейських стандартів і рекомендацій у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень на основі документів Ради Європи та практики Європейського суду з прав людини;

– охарактеризувати нормативно-правове регулювання судового й позасудового оскарження у зарубіжних країнах крізь призму можливості його врахування при удосконаленні вітчизняного законодавства;

– визначити специфіку електронної петиції, розкрити її роль та перспективи розвитку в Україні;

– сформулювати пропозиції щодо розвитку законодавства України про судове й позасудове оскарження, в тому числі в адміністративно-деліктній сфері.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з судовим і позасудовим оскарженням рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень.

*Предмет дослідження* – інститут оскарження в адміністративному праві.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети та вирішення обумовлених нею завдань, забезпечення наукової обґрунтованості дослідження і його результатів було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Зокрема, системний метод став у нагоді при розробці конструкції механізму оскарження та дослідженні його окремих елементів, встановленні внутрішніх зв'язків між ними, а також зовнішніх зв'язків з елементами правової системи й державної діяльності (розд. 2). Телеологічний підхід використано при встановленні функцій оскарження в адміністративному праві (підрозд. 2.1). Діалектичний метод застосовано при аналізі зв'язків між розвитком ідеї оскарження і зміною соціальних та політичних умов, в яких ці ідеї виникали (розд. 1), а також при аналізі взаємозв'язків між різними аспектами оскарження, зокрема, суб'єктивно-правовим і нормативним, нормативним і діяльнісним аспектами (підрозділи 2.1, 2.3, 2.4). За допомогою аксіологічного методу встановлено зв'язки оскарження з тріадою європейських правових цінностей (права людини, верховенство права, демократія) (підрозд. 5.2). Герменевтичний метод використано для дослідження зв'язків між розвитком ідеї обмеження державної влади й упровадженням інституту оскарження у законодавство та правозастосовну практику, а також аналізу поняття публічної адміністрації та доцільності його використання у законодавстві України (підрозд. 6.1). Антропологічний метод застосовано при розгляді суб'єктивно-правового аспекту оскарження, дослідженні останнього в контексті відносин «людина – держава», а також для критики спроб розглянути державу як носія певних прав, зіставних з правами людини (підрозділи 2.2, 3.1).

Логіко-семантичний метод використано для критичної оцінки та вдосконалення понятійного апарату законодавства і науки адміністративного права у сфері оскарження, зокрема, понять суб'єктивного публічного права, юридичного конфлікту, законного інтересу, суб'єкта публічно-владних повноважень (підрозд. 6.1). Методи аналізу і синтезу застосовувались при формулюванні поняття адміністративно-правового спору і визначенні критеріїв його відмежування від інших публічно-правових спорів (підрозд. 4.1). Логічний прийом класифікації використано для вироблення критеріїв поділу публічно-правових спорів на види (підрозд. 4.1), метод узагальнення – для аналізу визначення верховенства права Європейським судом з прав людини (п. 3.2), соціологічний і соціолого-правовий методи – для оцінки ефективності механізмів судового і позасудового оскарження в Україні (підрозділи 6.2, 6.3) та аналізу оскарження як правозастосовної діяльності й адміністративно-правових відносин (підрозд. 2.4).

Історико-правовий метод став у нагоді при дослідженні розвитку інституту оскарження актів державної влади (розд. 1); особливістю його застосування стало поєднання аналізу доктринальних джерел з історичними законодавчими актами, а також порівняння розвитку інституту оскарження в західній правовій думці та вітчизняній філософії права і політики та юриспруденції. Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу законодавства європейських країн про судове і позасудове оскарження в контексті розвитку вітчизняного законодавства (розд. 5). З використанням

формально-юридичного методу здійснювався аналіз законодавства України у сфері судового й позасудового оскарження, питань юрисдикції адміністративних судів, співвідношення Кодексу адміністративного судочинства України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (розд. 6), а також досліджувалися законодавство інших держав і практика Європейського суду з прав людини (підрозділи 5.1, 5.2).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших в Україні комплексним теоретичним дослідженням інституту оскарження в адміністративному праві, в якому надано його цілісну характеристику й сформульовано пропозиції з удосконалення правового регулювання судового і позасудового оскарження в Україні.

Основні результати дисертаційної роботи, які мають наукову новизну і виносяться на захист, конкретизуються в таких основних положеннях, висновках і рекомендаціях:

*уперше:*

– проведено комплексне дослідження інституту оскарження в адміністративному праві та запропоновано концепцію механізму оскарження, який включає в себе суб'єктивний, функціональний, нормативний та діяльнісний елементи в їх системних взаємозв'язках. Це забезпечує цілісний розгляд судового й позасудового оскарження, в тому числі аналіз їхньої нормативної основи, динаміки та результату розвитку відповідних правовідносин;

– досліджено історіографію інституту оскарження крізь призму становлення адміністративно-правової науки. Зокрема, доведено, що: без зв'язку з ідеєю і вимогою обмеження свавілля державної влади цей інститут набуває суто декларативного чи надто невизначеного характеру; в адміністративно-правовій доктрині у різні історичні періоди інститут оскарження досліджувався фрагментарно;

– виокремлено та охарактеризовано елементи механізму оскарження, розкрито інтегративні зв'язки між ними. Наголошено на тому, що критерієм ефективності дії механізму оскарження є його діяльнісний елемент;

– доведено, що між інститутом оскарження і верховенством права існує двосторонній зв'язок, який виявляється в тому, що, з одного боку, дія верховенства права в державі наповнює право на оскарження реальним змістом, а з іншого – оскарження виступає способом забезпечення вимог, що випливають з верховенства права (законності, правової визначеності та ін.);

– розкрито значення інституту оскарження для забезпечення демократії в державі. Доведено, що оскарження є не лише гарантією виборчих прав громадян, але й способом, каналом зворотного зв'язку приватних осіб і носіїв публічної влади. Воно має й індивідуальне значення для особи-скаржника, а також виступає чинником забезпечення підконтрольності й підзвітності суб'єктів публічно-владних повноважень;

– з урахуванням доктрини позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини

сформульовано систему зобов'язань держави щодо поваги, захисту і забезпечення права приватних осіб на оскарження, дотримання яких може слугувати конкретними критеріями оцінки стану гарантованості вказаного права Українською державою;

– виокремлено непряме оскарження, що реалізується шляхом звернення приватних осіб до органів і посадових осіб, які виконують правозахисну функцію, що дозволяє більш повно розуміти, забезпечувати та використовувати право на оскарження у відносинах приватних осіб з носіями публічно-владних повноважень;

– обґрунтовано, що електронна петиція може виступати однією з форм звернення зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-владних повноважень і на сучасному етапі розвитку українського законодавства поєднує в собі скаргну процесуальну форму та процесуальну форму непрямого оскарження;

*удосконалено:*

– понятійний апарат науки адміністративного права, зокрема категорії: «адміністративно-правовий спір», «публічно-правовий спір», «юридичний конфлікт», «публічна адміністрація», «суб'єкт публічно-владних повноважень»;

– наукові підходи до характеристики видів публічно-правових спорів і визначення критеріїв, що відрізняють їх від інших публічно-правових спорів (конституційно-правового, процесуального), а саме: сфера і специфіка правовідносин, в яких виник спір, особливості суб'єктного складу спору, предмет спору, підстава спору, порядок розгляду і вирішення спору;

– доктринальні положення щодо визначення предмету судового і позасудового оскарження, обґрунтовано недоцільність одночасного використання у законодавстві понять «право людини» і «свобода людини»;

– теоретичні положення щодо характеристики суб'єктивних прав і законних інтересів, що захищаються через механізм оскарження, зокрема, виокремлено ознаки, які відрізняють та об'єднують права і законні інтереси;

– наукові підходи до визначення нормативного аспекту оскарження, з'ясовано місце норм, які регламентують судове і позасудове оскарження в системі адміністративного права, зокрема і в контексті дискусії про місце адміністративного-процесуального права;

– характеристику процесуальних форм, в яких відбувається оскарження: позовної та скаргної форм і процесуальної форми непрямого оскарження, що є теоретичним підґрунтям реформування відповідних проваджень;

– теоретичні положення щодо критеріїв розмежування юрисдикції судів адміністративної, конституційної, загальної та господарської юрисдикції в аспекті розгляду справ про оскарження; обґрунтовано пріоритетність норм КАС України як основного законодавчого акта у сфері судового захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних



повноважень при здійсненні останніми управлінської діяльності й, відповідно, юрисдикції адміністративних судів у випадку конфлікту юрисдикцій, у зв'язку з чим запропоновано ст. 2 КАС України викласти в новій редакції;

– наукові підходи до визначення співвідношення норм КАС України, КУпАП і МК України щодо оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення;

*набули подальшого розвитку:*

– теоретичні положення щодо співвідношення понять «юридичний конфлікт» і «правовий спір», доведено існування неконфліктних і конфліктних спорів, а останні, які є предметом аналізу в дисертації, запропоновано розглядати як форму вирішення юридичного конфлікту;

– доктринальні положення щодо запровадження інституту адміністративного позову в публічних інтересах. Загалом доведена неефективність використання цього інституту у сфері судового оскарження, крім двох категорій справ: оскарження нормативно-правових актів і оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень у зв'язку із застосуванням процедур очищення влади (люстрації);

– наукові погляди щодо принципів судового та адміністративного оскарження, зокрема, наголошено на меншій формалізованості адміністративного оскарження та сформульовано пропозиції щодо спрощення процедури розгляду скарг у порівнянні з процедурою, що закладено у проект Закону України «Про адміністративну процедуру»;

– виокремлення європейських стандартів і рекомендацій у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень, а також досвіду реформування законодавства про судове і позасудове оскарження на пострадянському просторі, що дозволило визначити напрямки розвитку відповідного законодавства України та оцінити ефективність і ризики законодавчих рішень у цій сфері;

– положення щодо можливості впровадження у законодавство України альтернативних способів вирішення адміністративно-правових спорів (арбітраж, примирення тощо). Обґрунтовано, що навіть за умови значного делегування державою низки публічних повноважень недержавним структурам (наприклад, професійним об'єднанням, створеним як юридичні особи публічного права, публічним корпораціям та агентствам) оскарження рішень, дій або бездіяльності вказаних суб'єктів не може відбуватись у формі звернення до третейського суду;

– пропозиції щодо реформування законодавства про адміністративну процедуру в частині врегулювання питань адміністративного оскарження, зокрема, запропоновано відмовитись від критерію доцільності як підстави скасування адміністративних актів через його неконкретність, натомість пропонується до законності, як критерію перегляду, додати також обґрунтованість, пропорційність і дотримання принципу правової визначеності. Перші три вимоги (законність, обґрунтованість, пропорційність) є основними, четверта (правова визначеність) виконує роль

допоміжної;

– теоретичні положення щодо дискусії відносно «адвокатської монополії», передбаченої змінами до Конституції України в частині правосуддя, які набули чинності у 2016 р. Зокрема, визначено ризики можливого негативного впливу на реалізацію приватними особами права на оскарження;

– визначення причин, що негативно впливають на ефективність електронних петицій, серед яких виокремлено: 1) низький відсоток звернень, які подолали 25-тисячний бар'єр; 2) низька якість самих петицій; 3) необов'язковість електронної петиції, що набрала необхідну кількість голосів на свою підтримку; 4) відсутність захисту від розпорошення голосів; 5) недружній інтерфейс сайтів, на яких здійснюється оприлюднення електронних петицій. Зазначені положення дали можливість визначити напрямки подальшого вдосконалення цієї форми звернення.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що теоретичні положення, пропозиції, висновки та практичні рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані у:

– науково-дослідній діяльності – для подальшої розробки питань судового і позасудового оскарження в їх суб'єктивно-правовому, нормативному, функціональному і діяльнісному аспектах, а також при дослідженні дотичних питань теорії адміністративного права, теорії публічного управління, адміністративного процесу та адміністративного матеріального права;

– правотворчості – при внесенні змін до чинного законодавства та ухваленні нових нормативно-правових актів, а також як теоретичний матеріал для розробки концепцій реформування адміністративного законодавства України;

– правозастосовній діяльності – при вдосконаленні практики розгляду відповідних категорій справ адміністративними судами та адміністративних скарг і звернень уповноваженими суб'єктами, а також при аналізі такої практики, оцінці її ефективності, відповідності цілям і принципам правового регулювання;

– навчальному процесі – при підготовці навчальних програм, підручників, курсів лекцій, навчально-методичних матеріалів, викладанні лекцій, під час проведення семінарських і практичних занять із дисциплін адміністративно-правового циклу.

Наукові результати дисертаційної роботи впроваджено в навчальний процес Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (акт впровадження від 07.09.2017 р.), а також юридичного факультету Запорізького національного університету (акт впровадження від 05.09.2017 р.).

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні теоретичні й практичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, було викладено й обговорено на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Основні положення роботи оприлюднені на таких міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми правознавства: питання історії, теорії та практики» (м. Полтава, 27–28 квіт. 2011 р.); «Формування європейського правового простору: історія і сучасність» (м. Харків, 20 трав. 2011 р.); «Конституція України – основа розбудови правової демократичної соціальної держави та формування правової системи» (м. Харків, 23–24 черв. 2011 р.); «Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації» (м. Харків, 28 верес. 2011 р.); «Програма «Східне партнерство» як правова платформа співпраці України і ЄС» (м. Харків, 19 квіт. 2012 р.); «Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі» (м. Харків, 26 жовт. 2012 р.); «Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина» (м. Харків, 23 листоп. 2012 р.); «Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства» (м. Кіровоград, 12–13 квіт. 2013 р.); «Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку» (м. Київ, 2 квіт. 2013); «Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (м. Запоріжжя, 10 груд. 2013 р.); «Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації (м. Запоріжжя, 27–28 лют. 2014 р.); «Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития» (Москва–Запорожье, 21–22 мая 2014 г.); «Проблеми правової інтеграції: глобальний, національний і регіональний контекст» (м. Харків, 2 жовт. 2014 р.); «Актуальні проблеми державного, регіонального та муніципального управління в контексті модернізації української державності» (м. Харків, 16 жовт. 2014 р.); «Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи» (м. Запоріжжя, 16–17 жовт. 2014 р.); «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р.); «Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»» (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.); «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 18–19 трав. 2017 р.).

**Структура та обсяг дисертації** обумовлені предметом, метою та завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, шести розділів, які містять 18 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації – 441 сторінка, з яких основного тексту – 372 сторінки, список використаних джерел (591 найменування) – на 60 сторінках, 3 додатки на 9 сторінках.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми, вказано на зв'язок роботи з науковими програмами, планами та темами, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, а також його методологічну основу, розкрито наукову новизну, теоретичне і практичне значення отриманих

результатів, наведено відомості про апробацію матеріалів дисертації, її структуру та обсяг.

**Розділ 1 «Виникнення та утвердження ідеї оскарження актів публічної влади»** складається з трьох підрозділів, які присвячені аналізу розвитку ідеї оскарження актів публічної влади у класичній літературі, джерелах радянського періоду і в сучасній доктрині.

*У підрозділі 1.1 «Ідея оскарження актів державної влади у класичній філософсько-правовій та юридичній літературі»* розкривається генезис ідеї оскарження актів публічної влади як механізму зворотного впливу особи на державу від античних часів до початку ХХ ст. Характеризуються зародки обґрунтування права оскарження як противаги державному свавіллю у давньогрецькій і давньоримській філософії (Платон, Аристотель, Цицерон та ін.), працях середньовічних теологів і юристів (Тома Аквінський, Марсилій Падуанський та ін.), філософії права і політики Нового часу (Дж. Локк, Ш. Л. Монтеск'є тощо), а також у джерелах Середніх віків і Нового часу (Велика хартія вольностей, Конституція США тощо). Окремо висвітлено розвиток подібних ідей у роботах філософів, юристів, політичних діячів, які працювали на території сучасної України (Л. Деревинський, С. Оріховський, П. Орлик, П. Юркевич та ін.). Наголошується, що наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. увага фахівців з поліцейського, а згодом адміністративного права зміщується у бік способів закріплення права на оскарження, обґрунтування ідеї судового перегляду актів публічної влади, значення оскарження для забезпечення режиму законності (роботи Е. Берендтса, Л. Дюгі, В. Рязановського).

*У підрозділі 1.2. «Проблеми оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень у літературі радянського періоду»* доводиться обмежена цінність радянського досвіду правового регулювання й дослідження інституту оскарження. У цей період наука адміністративного права здебільшого виходила з розуміння права як управлінського й репресивного інструменту в руках держави, а не як механізму захисту приватних осіб від державного свавілля. Тому тогочасний підхід до оскарження тяжів до рестриктивного тлумачення права на оскарження. З'ясовується, що в науковій літературі радянського періоду були спроби обґрунтувати «безспірність» відносин між органами державної влади та громадянами, а отже відсутність необхідності в адміністративній юстиції та її інститутах для захисту прав останніх (С. Абрамов, М. Студенікіна). Доводиться важливість аналізу адміністративно-правової літератури того часу, оскільки саме в ній значна увага приділялася спеціально-юридичним проблемам оскарження – його функціям, значенню, місцю в системі адміністративних проваджень, предмету захисту, а також закладено підвалини для подальшого розвитку інституту оскарження (М. Загряцков, Я. Магазинер, Є. Носов).

*У підрозділі 1.3 «Сучасна вітчизняна адміністративно-правова доктрина у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень»* аналізується стан розробленості вітчизняною наукою проблем оскарження та характеризуються основні напрямки й

методологічні підходи до дослідження судового і позасудового оскарження в адміністративному праві. Наголошується, що попри значну увагу до різних аспектів оскарження як з боку вчених-адміністративістів, так і представників інших галузей права (В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Гаращук, І. Грибок, М. Гультай, І. Коліушко, Т. Коломоець, В. Колпаков, В. Комаров, О. Комзюк, О. Константний, Н. Кучерявенко, Р. Мельник, О. Миколенко, В. Настюк, Н. Писаренко, В. Русанова, А. Селіванов, А. Школик та ін.), у науковій літературі відсутнє цілісне бачення механізму оскарження, категоріальний апарат у цій сфері потребує вдосконалення, а численні пропозиції щодо вдосконалення законодавства про судове і позасудове оскарження є суперечливими й такими, що ігнорують системні зв'язки між різними аспектами інституту оскарження (суб'єктивним, нормативним, функціональним і діяльнісним).

**Розділ 2 «Механізм оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень: теоретична характеристика»** складається з чотирьох підрозділів і присвячений розробці теоретичної основи роботи, в тому числі визначенню, обґрунтуванню та характеристиці елементів механізму оскарження в їх взаємозв'язку.

У підрозділі 2.1. *«Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень як правова категорія»* закладається загальне розуміння механізму оскарження в адміністративному праві. Доводиться, що оскарження є багатоаспектною правовою категорією, яка охоплює низку елементів механізму оскарження: а) суб'єктивно-правовий, тобто оскарження як право людини; б) функціональний, тобто основні завдання, які виконує судове і позасудове оскарження, а саме: захист прав і законних інтересів (основна функція), забезпечення верховенства права і демократії (похідна функція); в) нормативний, тобто сукупність норм права, які регламентують процедури оскарження; г) діяльнісний, тобто характеристика оскарження як адміністративно-правового відношення та адміністративної й судової процедури.

Зазначається, що всі наведені елементи діють як єдиний механізм оскарження. Використання поняття «механізм оскарження» дає змогу: відобразити зв'язки між суб'єктивним, нормативним, функціональним і діяльнісним елементами оскарження; наголосити на певному правовому результаті, що має досягатися через оскарження, і вимогах, відповідність процедур оскарження яким цей результат забезпечує; підкреслити, що оцінка результативності оскарження має відбуватися не тільки і не стільки на рівні законодавчого регулювання судового і позасудового оскарження, скільки на рівні діяльнісного елемента оскарження, тобто в конкретних адміністративно-правових відносинах і опосередковуючих ці відносини адміністративних і судових провадженнях.

У підрозділі 2.2 *«Право на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень як елемент механізму оскарження»* це право розкривається як право людини і водночас як суб'єктивне право особи – учасника відповідних правовідносин. Характеризуються риси права на оскарження, властиві кожному фундаментальному праву (природність, невід'ємність і

невідчужуваність, обов'язок держави гарантувати таке право у межах міжнародних стандартів тощо). Зазначається, що як суб'єктивне право, право на оскарження складається з низки правомочностей, наводиться їх характеристика. Наголошується, що праву на оскарження кореспондують юридичні обов'язки, дотримання яких уможливило здійснення права і попереджає зловживання останнім.

Розкрито статутні й функціональні, національні й міжнародні гарантії права на оскарження. Визначено зобов'язання держави у сфері гарантування права на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень, зокрема: а) створення необхідного законодавства; б) створення інститутів, необхідних для реалізації права на оскарження; в) забезпечення своєчасного розгляду скарг та адміністративних позовів; г) забезпечення виконання рішень, ухвалених за наслідками оскарження; д) забезпечення в необхідних випадках притягнення до відповідальності суб'єктів публічно-владних повноважень, чії рішення, дії або бездіяльність було результативно оскаржено; е) інформування разом з інститутами громадянського суспільства громадян щодо способів і порядку реалізації права на оскарження.

У підрозділі 2.3 «*Нормативний елемент механізму оскарження*» показано, яке місце відведено нормам, що регламентують судові і позасудові оскарження, в системі адміністративного права України. Доведено, що оскарження становить комплексний (складний) інститут адміністративного права. Його комплексність виявляється в тому, що він: а) охоплює велику сферу суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією права на оскарження; б) має внутрішню будову, тобто складається з низки інститутів (субінститутів) адміністративного права, які, у свою чергу, мають свою внутрішню структуру і співвідносяться з інститутом оскарження як загальне та окреме; в) містить норми матеріального і процесуального права, тобто регламентує і права, і обов'язки відповідних суб'єктів права, і порядок їх здійснення; г) інститути, які входять до інституту оскарження, мають свою внутрішню специфіку, що зокрема виявляється в існуванні загальної та спеціальних процедур оскарження. До складу інституту оскарження входять: інститут судового оскарження, інститут адміністративного оскарження та інститут непрямого оскарження. Разом вони утворюють комплексний інститут оскарження, що впливає з їх спільної правової природи, єдності функцій оскарження, основних принципів оскарження, взаємозв'язків між різними видами оскарження.

У підрозділі 2.4 «*Діяльнісний елемент механізму оскарження*» показано, що оскарження може розглядатися з двох сторін: як адміністративне правовідношення і як відповідне судове чи адміністративне провадження (стадія адміністративного провадження), тобто як складова адміністративного процесу. Такий підхід відповідає двом основним проявам дії норм права як суспільного регулятора: реалізації норм права через вступ у правовідносини і правозастосуванню. Відносини оскарження характеризуються з точки зору їх нормативних підстав, суб'єктного складу,

об'єктів, юридичного змісту, зв'язку з адміністративно-правовим спором між приватною особою і суб'єктом публічно-владних повноважень та ін. Окрему увагу приділено кореспондуючим суб'єктивним правам і юридичним обов'язкам суб'єктів відносин оскарження (скаржник, суб'єкт публічно-владних повноважень, чие рішення, дія або бездіяльність оскаржується, суб'єкт розгляду скарги чи адміністративного позову).

Дисертантом підтримується широка концепція адміністративного процесу, наводяться додаткові аргументи на її користь. Доведено, що саме цей підхід дозволяє пояснити взаємозв'язок між різними адміністративними та судовими провадженнями, зокрема і в аспекті оскарження. Надано характеристику процедур розгляду скарг та адміністративних позовів як правозастосовної діяльності, визначено обов'язкові та факультативні стадії й етапи цієї діяльності, вказано принципи проваджень з оскарження.

**Розділ 3 «Механізм оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень і європейські правові цінності»** складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню взаємозв'язків між інститутом оскарження і трьома засадничими європейськими правовими цінностями – правами людини, верховенством права і демократією, що, з одного боку, показує функціональний аспект оскарження, а з іншого – окреслює вплив цих цінностей та їх складових на дію механізму оскарження у правовій системі.

*Підрозділ 3.1 «Оскарження як засіб гарантування прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб»* акцентує увагу на ролі оскарження у правозахисті. Виокремлюються специфічні характеристики, яким відповідають суб'єктивні права, що захищаються через оскарження: 1) вони є правовими можливостями приватної особи у відносинах із суб'єктом публічно-владних повноважень; 2) реалізуються у відносинах із суб'єктом публічно-владних повноважень з приводу здійснення його повноважень; 3) у процесі захисту зазвичай захищаються права, які належать скаржнику; 4) захистові підлягає фактичне існування права, його обсяг і зміст. Піддається критиці концепція суб'єктивного публічного права як об'єкта захисту через оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень.

Доводиться недоцільність виокремлення свободи людини як окремого об'єкта захисту з використанням оскарження, оскільки у прикладному аспекті категорії «права людини» і «свободи людини» є тотожними. Дається характеристика законного інтересу як об'єкта захисту через оскарження, його спільних рис і відмінностей від суб'єктивного права.

У підрозділі 3.2 «Адміністративно-правове оскарження у контексті верховенства права» пропонується бачення доктрини верховенства права, що розвивається під впливом світових глобалізаційних процесів, в аспекті теми дисертації. Привертається увага до елементів верховенства права, які визначаються з використанням практики ЄСПЛ. Наголошується на тому, що зв'язок оскарження і верховенства права має двосторонній характер. Завдяки оскарженню забезпечується

законність як складова верховенства права. Водночас діяльність з розгляду скарг має спиратися на визнання прямої дії Конституції та регулятивного значення міжнародних стандартів прав людини. Завдяки цьому відбувається переорієнтація цільового призначення судового та відомчого контролю із забезпечення формального дотримання закону у бік лімітування державної дискреції та захисту прав людини. Крім того, через оскарження забезпечується відповідність нормативних та індивідуальних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень й іншим елементам верховенства права, що утворюють так звану «якість закону». Обґрунтовується також позиція щодо наявності зворотного зв'язку між верховенством права та інститутом оскарження, який полягає в тому, що ефективність і дієвість оскарження можливі лише в правових системах, де реально діє верховенство права.

У підрозділі 3.3 «Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень як інститут демократії» розкривається значення інституту оскарження для забезпечення демократичного характеру Української держави. Доводиться, що право на оскарження становить один із каналів зв'язку приватних осіб і носіїв публічної влади, держави в цілому. Завдяки оскарженню не лише захищаються права і законні інтереси приватних осіб, але й корегуються нормотворча і правозастосовна практика суб'єктів публічно-владних повноважень на майбутнє, усуваються суб'єктивне та невідповідне змісту норми права тлумачення останньої, а також видання індивідуально-правових актів, які суперечать законодавству, припиняються і попереджаються спроби підзаконної нормотворчості, що мають на меті нівелювати значення закону або ігнорують його положення. Як наслідок, оскарження слугує чинником забезпечення демократичного характеру нормотворчості, підконтрольності та підзвітності суб'єктів публічно-владних повноважень.

**Розділ 4 «Матеріально-правова передумова і процесуальне оформлення оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень»** складається з двох підрозділів і включає характеристику адміністративно-правового спору та процесуальних форм його вирішення через оскарження.

У підрозділі 4.1 «Адміністративно-правовий спір як матеріальна передумова використання механізму оскарження» з'ясовується природа адміністративно-правового спору, розмежовуються категорії «юридичний конфлікт» і «правовий спір», останній розглядається як один із способів вирішення конфлікту. Правові спори поділяються на публічно-правові та приватно-правові. Показується специфіка правових спорів за участі носіїв публічної влади. Адміністративно-правовий спір характеризується як один з видів публічно-правових спорів разом з конституційними й процесуальними (що виникають у сфері здійснення правосуддя та досудового слідства) спорами. Пропонується авторська класифікація критеріїв відмежування адміністративно-правових спорів від інших видів публічно-правових спорів. До таких критеріїв віднесено: а) сферу і специфіку правовідносин, в яких виник спір; б) особливості суб'єктного складу; в) підставу спору; г) порядок



розгляду і вирішення спору; д) специфічні засоби захисту прав і законних інтересів. На підставі проведеного аналізу ставиться під сумнів доцільність використання у КАС України поняття «публічно-правовий спір», оскільки йдеться про «адміністративно-правовий спір».

У підрозділі 4.2 «Процесуальні форми оскарження» надається характеристика процесуальних форм судового і позасудового оскарження.

Зокрема, у пункті 4.2.1 «Процесуальна форма розв'язання адміністративно-правових спорів: поняття і структура» пропонується авторське бачення процесуальної форми як юридичної конструкції, що відбиває нормативно сформульовані вимоги до розгляду скарг і адміністративних позовів та спосіб такого розгляду. Визначаються ознаки процесуальної форми (нормативний характер, відповідність принципам адміністративного процесу, системність, доцільність, універсальність і гнучкість, гарантованість прав осіб, які беруть участь у розгляді справи, доступність і економічність, науковість). Зазначені ознаки аналізуються під кутом специфіки розгляду справ з оскарження у судовому і позасудовому порядку. Пропонується характеризувати процесуальну форму оскарження через такі елементи: а) процесуальний засіб звернення; б) засоби попереднього забезпечення; в) засоби гарантування прав скажника (позивача); г) способи захисту прав і законних інтересів скажників (позивачів); д) особливості оскарження і виконання рішень, ухвалених за наслідками розгляду скарги (позову).

У пункті 4.2.2 «Позовна процесуальна форма» визначаються ознаки адміністративного позову як процесуального засобу звернення до адміністративного суду у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень (спрямованість на вирішення адміністративно-правового спору, наявність відповідача – носія публічної влади, заснованість вимоги про захист права чи законного інтересу виключно на законі, скерованість цієї вимоги до адміністративного суду тощо). Визначаються засоби попереднього захисту у межах позовної процесуальної форми. Критикується пропозиція щодо запровадження в адміністративне судочинство заходів попереднього захисту до подання позову. Характеризуються способи захисту прав і законних інтересів скажників (позивачів), які можуть бути застосовані адміністративним судом у контексті загальної і спеціальної процедур судового оскарження, а також існуюча модель перегляду судових рішень, ухвалених у справах про оскарження в аспекті проблем її вдосконалення.

У пункті 4.2.3 «Скажнена процесуальна форма» скарга розглядається як процесуальний засіб оскарження, виокремлюються її спільні риси та відмінності від адміністративного позову. Окрема увага акцентується на визначенні скарги як вимоги про захист прав і законних інтересів, структурі скарги, простоті та меншій урегульованості її оформлення і розгляду. На підставі чинного законодавства, а також проектів Закону (Кодексу) «Про адміністративну процедуру» характеризуються засоби попереднього захисту у провадженні за скаргою, способи захисту прав і законних інтересів скажника. Доводиться необхідність використання критеріїв законності,

обґрунтованості, пропорційності та правової визначеності при розгляді скарг і оцінці рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень. Перші три вимоги виступають основними, а четверта – допоміжною. Визначаються особливості оскарження рішень за наслідками розгляду скарги.

У пункті 4.2.4 «Процесуальна форма непрямих способів оскарження» обґрунтовується існування непрямого способу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень і відповідної процесуальної форми. Наголошується, що за непрямого оскарження скажник звертається за захистом своїх прав і законних інтересів до органів, які мають повноваження вжити заходів, спрямованих на скасування, визнання неправомірним відповідного рішення (дії, бездіяльності). Акцентується увага на правовому регулюванні процесуальних аспектів непрямого оскарження через звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів прокуратури, уповноважених Президента України та ін.

**Розділ 5 «Досвід зарубіжних країн та європейські стандарти у сфері правового регулювання інституту оскарження»** складається з двох підрозділів, присвячених аналізу європейських стандартів і рекомендацій у сфері судового і позасудового оскарження, а також дослідженню досвіду реформування законодавства про оскарження в європейських і пострадянських країнах.

*Підрозділ 5.1 «Європейські стандарти і рекомендації у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень»* присвячено аналізу резолюцій і рекомендацій Ради Європи щодо гарантування права на оскарження, а також прецедентній практиці ЄСПЛ (переважно в контексті статей 6, 13 Європейської конвенції з прав людини і ст. 1 Першого протоколу до Конвенції). Приділяється увага обов'язку держави забезпечити право на оскарження щодо різних видів нормативних актів і не допускати обмеження цього права, важливості судового і відомчого контролю, урегульованості правового статусу судів та інших органів, які розглядають скарги (позови) проти органів публічної влади, критеріям перегляду оскаржених адміністративних актів та проблемам ефективності оскарження. Досліджуються особливості врегулювання судового оскарження у різних країнах Європи. Робиться висновок про відсутність єдиної моделі адміністративного оскарження, а також моделі співвідношення адміністративного і судового оскарження.

У підрозділі 5.2 «Досвід реформування законодавства у сфері судового і позасудового оскарження в пострадянських країнах» аналізується законодавство країн Балтії, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдови, Таджикистану та інших пострадянських республік з метою виявлення позитивного досвіду, що може бути використаний в Україні. Зокрема, аналіз охоплює: сферу дії відповідного законодавства; проблеми кодифікації у сфері оскарження, в тому числі в аспекті розмежування судового оскарження актів «позитивного» управління і постанов у справах про адміністративні

правопорушення, а також виокремлення процесуальної складової притягнення до адміністративної відповідальності в окремий кодифікований акт; процесуальний статус сторін у справах про оскарження; засоби попереднього захисту прав скажників; способи захисту прав і законних інтересів; взаємозв'язки між адміністративним і судовим оскарженням; питання оскарження рішень, ухвалених за результатами розгляду скарги (адміністративного позову); особливості оскарження в адміністративно-юрисдикційній сфері.

Встановлено, що єдиної моделі оскарження в пострадянських країнах не існує, але їх досвід є корисним для України і дозволяє акцентувати увагу на важливих моментах, серед яких: а) необхідність кодифікації актів про адміністративну процедуру із чітким визначенням сфер, в яких загальний порядок розгляду скарг не застосовується; б) необхідність забезпечення права на скаргу як фізичним, так і юридичним особам; в) недоцільність запровадження інституту скарги в публічних інтересах; г) визначення адміністративного оскарження як факультативного механізму захисту прав і законних інтересів приватних осіб.

**Розділ 6 «Удосконалення законодавства про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень»** складається з чотирьох підрозділів та підсумовує проведене теоретичне дослідження шляхом формулювання пропозицій щодо покращення якості законодавства про судові і позасудові оскарження.

У підрозділі 6.1 *«Загальні питання розвитку законодавчого регулювання механізмів оскарження в адміністративному праві України»* вирішується питання про співвідношення судового та адміністративного оскарження. Аргументується, що факультативний характер адміністративного оскарження відповідає вітчизняним реаліям сьогодення. Водночас обґрунтовується доцільність повернення до питання впровадження адміністративного оскарження як обов'язкової передумови звернення до адміністративного суду за певних умов, вказується на юридичні складнощі цього процесу й можливості їх подолання. Розглядаються альтернативні способи позасудового врегулювання спорів (арбітраж, медіація та ін.) та наводиться аргументація стосовно визначення доцільності застосування кожного з них при оскарженні рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень.

У підрозділі 6.2 *«Напрями вдосконалення законодавства і правозастосування у сфері судового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень»* пропонується вдосконалити термінологічний апарат КАС України (впровадження термінів «суб'єкт публічно-владних повноважень», «адміністративно-правовий спір», виключення терміна «свободи людини» з предметів захисту через оскарження тощо). Обґрунтовується, як виняток, доцільність запровадження позову в публічних інтересах у справах про оскарження нормативно-правових актів та про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень у зв'язку з очищенням влади (люстрацією). Доводиться необхідність закріплення у КАС України правила,

згідно з яким у разі колізії з іншими законодавчими актами щодо підвідомчості справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень застосуванню підлягає КАС України, що має на меті уніфікувати процедуру судового оскарження і виключити випадки розгляду таких справ у порядку господарського чи цивільного судочинства. Вказується на необхідність зменшення судового збору у розглядуваних категоріях справ. Наголошується на необхідності впровадження і розширення використання електронних процесуальних інструментів (електронне подання позовів, доказів тощо). Пропонується наділити адміністративний суд повноваженнями із зобов'язання відповідача ухвалити необхідне позивачеві рішення за винятком рішень, які ухвалюються виборними органами. Звернено увагу на ризики, пов'язані із запровадженням адвокатської монополії. Пропонується низка новел до законодавства про оскарження до суду рішень у справах про адміністративні правопорушення (розгляд цих справ виключно за правилами КАС України, розширення предмета оскарження, запровадження судового збору в цих справах і визначення його розміру, особливості оскарження рішень за наслідками розгляду таких справ та ін.).

*Підрозділ 6.3 «Напрями вдосконалення позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень»* містить пропозиції щодо врегулювання адміністративного оскарження у новому Законі (Кодексі) України «Про адміністративну процедуру». Вказується на прогресивні положення проекту вказаного Закону в редакції 2014 р. Водночас аргументується доцільність прискорення процедури адміністративного оскарження, спрощення вимог до оформлення і подання скарг, спрощення процедури розгляду скарги через відмову від обов'язкового розгляду за участі скаржника, використання електронних форм подання скарг, встановлення 15-денного строку на звернення зі скаргою з моменту набрання чинності адміністративним актом або з моменту, коли скаржник дізнався чи мав дізнатися про видання акта, що зачіпає його права і законні інтереси. Обґрунтовується доцільність розгляду скарг комісіями зі «змішаним» порядком формування (державні службовці і незалежні фахівці). Формулюються підстави і порядок застосування засобів тимчасового характеру (зупинення дії оскаржуваного акта). Уточнюється сфера дії Закону про адміністративну процедуру і відповідно розмежування загальної і спеціальних процедур адміністративного оскарження.

У підрозділі 6.4 «Удосконалення законодавства про електронні петиції в аспекті проблем оскарження» з'ясовується правова природа електронних петицій та їх значення як засобу оскарження. Доводиться, що скарга, подана у формі електронної петиції: 1) є способом вираження соціально гострої проблеми (вимоги), яка зачіпає інтереси значної кількості осіб; 2) здатна бути одним з найефективніших способів впливу приватних осіб на суб'єктів публічно-владних повноважень. На підставі аналізу функціонування інституту електронних петицій, змісту самих петицій, які станом на 29.08.2017 р. скеровані Президентіві України (27 615 петицій), Верховній

Раді України (694 петицій), Уряду України (32 петиції), визначаються чинники неефективності цього засобу в існуючому вигляді. Пропонуються шляхи вирішення цієї проблеми (недопущення розпорошення голосів за однотипними петиціями з тотожними вимогами, запровадження сортування петицій за видами і вдосконалення інтерфейсу відповідних ресурсів, блокування нерелевантних петицій та ін.).

## ВИСНОВКИ

У дисертації на доктринальному рівні вирішено важливу наукову проблему, яка полягає в розробці сучасної концепції механізму оскарження в адміністративному праві, створенні загального вчення про оскарження як інституту демократичної держави, що відповідає європейським правовим цінностям і забезпечує належний рівень захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень. Це дозволило сформулювати низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства в контексті вдосконалення, уніфікації та спрощення процедур судового і позасудового оскарження, що є необхідною умовою забезпечення його доступності для приватних осіб. Основні висновки дисертації конкретизуються в таких положеннях:

1. На підставі аналізу численних джерел філософсько-правової літератури, праць радянського періоду та сучасних наукових розробок зроблено висновок, що оскарження актів публічної влади формується як механізм зворотного впливу особи на державу, інструмент захисту прав і спосіб корегування хибних рішень публічної влади. Оскарження ґрунтується насамперед на правовій і політичній філософії, яка розглядала питання взаємовідносин держави з підданими (громадянами) та її відповідальності перед ними в тісному зв'язку з правовими правилами при ухваленні певних рішень. Наприкінці XIX – на початку XX ст. увага фахівців з поліцейського (а згодом адміністративного) права зміщується у бік способів закріплення і гарантування права на оскарження. Хоча радянській науці адміністративного права було властиве розуміння права як управлінського й репресивного механізму в руках держави, а не засобу протидії державному свавіллю, саме в цей період було закладено основу сучасного категоріального апарату та започатковано ґрунтовні дослідження спеціально-юридичних проблем оскарження. Сучасна адміністративно-правова наука, приділяючи значну увагу різним аспектам оскарження, наразі не має концептуального цілісного бачення змісту і механізму оскарження й по-різному вживає саме поняття «оскарження» (у значенні суб'єктивного права, правового інституту, процедури тощо), що зумовлює невирішеність низки питань правового регулювання процедур оскарження.

2. Доведено, що оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень є складною правовою категорією, яка включає в себе такі елементи механізму оскарження: суб'єктивно-правовий, функціональний, нормативний, та діяльнісний, які складають

єдиний механізм оскарження. Наголошено, що: а) оскарження можна охарактеризувати у взаємопов'язаних суб'єктивно-правовому, нормативному, функціональному та діяльнісному аспектах; б) запровадження механізму оскарження передбачає досягнення певного результату, оскарження має бути ефективним, достатнім для захисту прав і законних інтересів приватних осіб, забезпечувати захищеність прав людини, дію принципу верховенства права та демократичний характер Української держави; в) оцінка результативності оскарження відбувається на рівні його діяльнісного аспекту, тобто в конкретних адміністративно-правових відносинах і опосередковуючих ці відносини адміністративних провадженнях.

3. Наголошено, що функції оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень мають бути пов'язані з трьома базовими європейськими правовими цінностями, які визначають сутність європейських правопорядків: правами людини, верховенством права і демократією. Оскарження виступає способом забезпечення втілення згаданих цінностей у реальну юридичну (нормотворчу, правозастосовну, контрольну тощо) практику. Встановлено, що без оскарження немає ефективного правозахисту і верховенства права, а за відсутності права на оскарження сумнівним виглядає демократичний характер самої держави. З огляду на це визначено такі функції оскарження: захист прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень (основна функція), гарантування верховенства права і демократії (похідна функція).

4. Зазначено, що оскарження є дієвим інструментом захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій, що відповідає положенням ст. 3 Конституції України, згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Визначено, що суб'єктивні права, які захищаються через механізм оскарження, мають такі специфічні характеристики: а) становлять правові можливості, якими наділена фізична чи юридична особа у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень; б) реалізуються у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень з приводу здійснення ними своїх повноважень; в) у процесі оскарження захищаються зазвичай права, які належать скаржнику – фізичній або юридичній осіб (наводиться низка аргументів проти концепції народного позову і *скарг actio popularis* за виключенням деяких категорій справ); г) захистові в процесі оскарження підлягає фактичне існування права, а також його зміст і обсяг. Наголошено, що як засіб гарантування прав приватних осіб оскарження може бути спрямоване проти відкидання (заперечення) суб'єктом публічно-владних повноважень права скаржника, обмеження змісту права скаржника, обмеження обсягу права скаржника. Водночас підстави для виділення свободи людини як окремого об'єкта захисту через оскарження відсутні.

Захисту через оскарження підлягає також законний інтерес, який: а) виражає юридично

значущі потреби особи і ґрунтується на нормах об'єктивного права; б) оформлюється у вигляді закріпленого у законодавстві дозволу, яким приватна особа уповноважується на певну поведінку, спрямовану на задоволення її потреб, що становлять зміст певного інтересу; в) не може суперечити суспільним інтересам, основоположним принципам права і правопорядку як кінцевому результату функціонування правової системи; г) може бути захищений у передбаченому законом порядку.

5. На підставі аналізу зв'язків верховенства права та оскарження виокремлено прояви їх взаємодії. Завдяки оскарженню забезпечується відповідність підзаконних нормативно-правових актів та індивідуально-правових актів вимогам закону, тобто реалізується принцип верховенства закону, який тлумачиться з урахуванням регулятивного значення конституційних та міжнародно-правових стандартів прав людини. Зв'язок верховенства права і права на оскарження вбачається і в тому, що через оскарження може бути забезпечена відповідність рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень принципам права, які, разом з правами людини, визначають те, що Європейський суд з прав людини назвав «якістю закону». При цьому ефективне й результативне функціонування інститутів оскарження можливе лише у правових системах, де досягнуто певного рівня верховенства права і державна сваволя є системно обмеженою.

6. Доведено, що оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень становить інститут демократії і чинник забезпечення демократичності Української держави. Право на оскарження, поряд із виборчим правом, є способом, «каналом» зворотного зв'язку приватних осіб і носіїв публічної влади. Наголошено, що на відміну від виборів, де відповідальність осіб, що обираються, є переважно політичною або політико-правовою, оскарження є механізмом саме юридичного впливу на публічну владу шляхом скасування рішень або визнання протиправними дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень. При цьому відбувається не лише захист і відновлення порушених прав і законних інтересів приватних осіб, але й корегування нормотворчої та правозастосовної практики органів публічної влади на майбутнє.

7. Зазначено, що використання механізму оскарження свідчить про те, що між фізичною або юридичною особою, з одного боку, та суб'єктом публічно-владних повноважень – з іншого, виникає спір про право матеріальне. Адміністративно-правовий спір є матеріальною передумовою оскарження. Виокремлено критерії відмежування адміністративно-правових спорів від інших видів публічно-правових спорів, серед яких: а) сфера і специфіка правовідносин, в яких виник спір; б) особливості суб'єктного складу; в) підстава спору; г) порядок його розгляду і вирішення; д) специфічні засоби захисту прав і законних інтересів.

8. Визначено, що для вирішення адміністративно-правових спорів передбачено адміністративний і судовий порядки, які обумовлюють існування відповідних процесуальних форм розгляду адміністративних скарг та адміністративних позовів. З урахуванням цього запропоновано виділяти: процесуальну форму розгляду адміністративних скарг (адміністративне оскарження);

позовну процесуальну форму (судове оскарження); процесуальну форму непрямого оскарження (звернення до органів, наділених повноваженнями ініціювати оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень). Акцентовано увагу на тому, що особливість процесуальних форм вирішення адміністративно-правових спорів (обмеженість досудового чи позасудового врегулювання цих спорів, менша диспозитивність розгляду тощо) зумовлена саме публічністю матеріально-правових відносин, в яких ці спори виникають, а не необхідністю досягнення рівності учасників розгляду цих спорів, як іноді вказується в літературі.

9. Виокремлено непряме оскарження, яке передбачає, що скаржник звертається за захистом своїх прав і законних інтересів до органів, які відповідно до своїх повноважень можуть вжити заходів для скасування, визнання неправомірним рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень. Ознаками непрямого оскарження є: а) спрямоване на вирішення існуючого адміністративно-правового спору між приватною особою і суб'єктом публічно-владних повноважень; б) орган, до якого звертається приватна особа в порядку непрямого оскарження, наділений повноваженнями звертатися до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а так само до адміністративного суду з вимогою (позовом) про скасування, визнання неправомірним рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень; в) обов'язком органу, що розглядає скарги, подані в порядку непрямого оскарження, є саме розгляд звернення (цей орган не зобов'язаний автоматично ініціювати оскарження, а має надати юридичну оцінку відомостям, викладеним у зверненні); г) непряме оскарження є додатковим інструментом забезпечення прав людини, а так само верховенства права і законності в діяльності органів публічного управління; д) в сучасних реаліях не можна говорити про єдину процесуальну форму непрямого оскарження, оскільки існуючі процедури є доволі специфічними й досить не розвиненими з точки зору їх правового оформлення. Слід вести мову про процесуальні порядки розв'язання адміністративно-правових спорів через механізм непрямого оскарження. Ці процесуальні порядки наближені до провадження за адміністративною скаргою без проведення слухань за зверненням, обов'язкової участі заявника у розгляді звернення, подання ним пояснень тощо. Визначено органи, наділені повноваженнями, пов'язаними з використанням механізму непрямого оскарження, серед яких: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; органи прокуратури (хоча їх компетенція і повноваження в цій сфері були суттєво звужені); уповноважені Президента України та ін.

10. За результатами аналізу документів Ради Європи встановлено, що у них зосереджено увагу на таких аспектах гарантування права на оскарження: забезпечення права на оскарження щодо всіх адміністративних актів, які несприятливо впливають на права приватних осіб, у тому числі рішень про накладення адміністративних стягнень; неприпустимість обмеження можливості оскаржити адміністративний акт, крім рішень про накладення дрібних адміністративних стягнень; важливість



судового і відомчого контролю (й відповідно механізмів оскарження) у сфері дискреційних повноважень носіїв публічної влади; при перегляді адміністративний акт має перевірятися не лише на законність, а й на «якість» (відповідність принципам пропорційності, правової визначеності, розумності та ін.) адміністративного акта; важливість позасудових процедур вирішення адміністративно-правових спорів.

11. На підставі аналізу практики Європейського суду з прав людини (в контексті статей 6, 13 Європейської конвенції з прав людини, ст. 1 Першого протоколу до Конвенції) виокремлено найважливіші аспекти розуміння судом забезпеченості права на оскарження: а) необхідність забезпечення права на оскарження як складової юридичного захисту особи від сваволі держави; б) неабсолютність права на оскарження (винятки, як і у випадку з документами Ради Європи, можуть стосуватися сфери відповідальності за дрібні правопорушення); в) ефективність оскарження, тобто реальна здатність приватної особи захистити свої права внаслідок використання механізму оскарження; г) чітке визначення повноважень судів та інших органів, які розглядають скарги (позови) проти органів публічної влади.

12. Встановлено, що законодавче врегулювання питань оскарження у країнах Європи має різні вектори розвитку. Спільними є засадничі моменти, сформульовані в міжнародних документах, а саме: гарантованість права на оскарження, доступність різних способів оскарження, принципи, на яких ґрунтуються відповідні провадження, а також кодифікованість судових і позасудових процедур оскарження (за виключенням Франції і Великої Британії). Практика адміністративного оскарження у країнах Європи також є різною, зокрема, використовуються такі форми звернення зі скаргою: а) подання скарги керівникові органу, посадова особа якого ухвалила оскаржуване рішення, вчинила дію чи бездіяльність, або до вищого органу відповідної галузі державного управління; б) подання скарги до спеціальних апеляційних структур, що створюються при державних органах, які по суті є квазісудовими установами (вони є незалежними від інших структурних підрозділів певного органу, зазвичай діють із залученням громадськості та представників експертного середовища, а діяльність з розгляду скарг є для них основною).

13. У результаті аналізу досвіду реформування законодавства про оскарження в пострадянських країнах визначено загальні тенденції, врахування яких може бути корисним для України. Встановлено, що поширеною практикою є ухвалення кодифікованих актів про адміністративну процедуру, що охоплює і стадію оскарження адміністративних актів. У той же час важливим є чітке визначення сфер, в яких загальний порядок розгляду скарг не застосовується. Базовим демократичним принципом тут виступає максимальне зменшення таких ситуацій. У законах різних держав питання предмета захисту з використанням оскарження врегульовані по-різному. В окремих випадках (Вірменія) – це лише права осіб, а в решті – ще й законні інтереси та свободи. Але при цьому законодавчі акти, ухвалені на пострадянському просторі, виходять із того,

що право на адміністративну скаргу виникає тільки в особи, права або законні інтереси якої порушені. Інститут скарги в публічному інтересі не визнається. Право на скаргу гарантується фізичним і юридичним особам. За законодавством більшості пострадянських держав адміністративне оскарження є факультативним механізмом захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної влади (крім Білорусі та Естонії). При одночасному оскарженні адміністративного акта до органу, що розглядає адміністративні скарги, і до суду пріоритет належить судовому оскарженню.

14. Запропоновано заходи з удосконалення термінології, яка використовується КАС України. Обґрунтовано недоцільність використання терміна «публічна адміністрація», оскільки він не відбиває поняття, що позначається цим терміном, і є буквальним перекладом англomовного (й аналогічного франкомовного) терміна «public administration». Доведено, що термін «суб'єкт владних повноважень» є некоректним, оскільки не описує адекватно поняття, для позначення якого його використано, тому його доцільно замінити на термін «суб'єкт публічно-владних повноважень». Аргументовано доцільність заміни терміна «публічно-правовий спір» на «адміністративно-правовий спір». Обґрунтовано, що вживані у КАС України терміни «право» і «свобода» є синонімічними.

15. Визнано необхідним уточнити правовий статус сторін адміністративно-правових відносин оскарження. Встановлено, що за захистом до адміністративного суду мають звертатися особи, чії права і законні інтереси були порушені суб'єктом публічно-владних повноважень при здійсненні ним управлінських функцій. Водночас аргументовано позицію щодо доцільності встановлення можливості звернутися до суду із позовом у публічних інтересах у двох категоріях справ: з приводу оскарження нормативно-правових актів; з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень у зв'язку із застосуванням процедур очищення влади (люстрації).

16. Запропоновано відмовитись від практики розгляду скарг про оскарження рішень, дій або бездіяльності різних суб'єктів публічно-владних повноважень судами адміністративної, господарської чи загальної юрисдикції. У разі колізії КАС України та інших законодавчих актів пріоритет має надаватися саме КАС України як основному законодавчому акту у сфері судового захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень при здійсненні останніми управлінської діяльності. Передача ж окремих категорій таких справ до судів господарської чи цивільної юрисдикції є хибною практикою.

17. Визнано необхідним доповнити норми процесуального закону, що регламентують судовий розгляд адміністративних справ, повноваженням адміністративного суду зобов'язувати відповідача ухвалювати необхідне позивачеві рішення, за винятком рішень, які ухвалюються виборними органами.

18. Доведено, що в умовах існуючої системи оскарження постанов у справах про

адміністративні правопорушення вдосконалення законодавства і судової практики має відбуватися за такими напрямками: а) приведення процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, ухвалених у позасудовому порядку, у відповідність до вимог КАС України; б) запровадження судового збору за розгляд справ про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення в порядку КАС України; в) розширення процесуальних можливостей скаржників шляхом внесення відповідних зміни до КУпАП; г) конкретизація переліку питань, які обов'язково має вирішити суд, розглядаючи скаргу (адміністративний позов) стосовно постанови у справі про адміністративне правопорушення (наявність обставин, які виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення; наявність діяння, яке законом визначається як адміністративне правопорушення; встановлення факту вчинення правопорушення правопорушником; повноважність суб'єкта ухвалення постанови у справі про адміністративне правопорушення; дотримання норм матеріального і процесуального права при притягненні особи до адміністративної відповідальності; наявність підстав для закриття справи або застосування заходів, передбачених ст. 24<sup>1</sup> КУпАП); д) обмеження, з метою зменшення навантаження на адміністративні та загальні суди, можливості оскарження у справах про дрібні адміністративні правопорушення лише апеляційним переглядом.

19. Наголошено, що ключовою проблемою вдосконалення законодавства про адміністративне оскарження є ухвалення закону (кодексу) про адміністративну процедуру. На відміну від судового, адміністративне оскарження має ґрунтуватися на принципах швидкості, відносної простоти та безкоштовності. Існуючі в цій сфері законопроекти не повною мірою відповідають названим принципам. Аналіз проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» 2014 р. засвідчує, що він встановлює дещо обтяжливі вимоги щодо оформлення адміністративної скарги (наприклад, необхідність обов'язково вказувати порушені адміністративним актом норми права). Складним є і розгляд скарги, що тяжіє до відтворення багатьох елементів позовної процесуальної форми, що нівелює вагому перевагу адміністративного оскарження – його швидкість.

20. Обґрунтовано, що законність та/або доцільність адміністративного акта, визначені як критерії перегляду останнього під час оскарження за ч. 1 ст. 92 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» 2014 р., потребують уточнення. Критерій доцільності є недостатньо визначеним, через що у суб'єкта розгляду скарг виникають надто дискреційні повноваження щодо перегляду певного публічно-владного рішення шляхом оцінювання цього рішення крізь призму абстрактних цілей діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших носіїв публічно-владних повноважень. Доведено, що зазначені два критерії не вичерпують усіх вимог, яким мають відповідати адміністративні акти. Тому запропоновано до законності як критерію перегляду додати також обґрунтованість, пропорційність і дотримання принципу правової визначеності. Перші три вимоги (законність, обґрунтованість, пропорційність) є основними,

четверта (правова визначеність) виконує роль допоміжної.

21. Доведено, що електронні петиції потенційно здатні бути дієвим засобом оскарження, однак наразі використання цього інституту є неефективним, що зумовлено передусім недосконалістю процедури подання і розгляду петицій. Встановлено, що на сучасному етапі розвитку українського законодавства інститут електронної петиції поєднує в собі скаргну процесуальну форму та процесуальну форму непрямого оскарження. Запропоновано низку заходів щодо підвищення ефективності електронних петицій, а саме: здійснення просвітницької діяльності серед населення стосовно призначення та використання інституту електронних петицій; запровадження обов'язковості петицій, що подолали певний поріг голосів на їх підтримку; недопущення розпорошення голосів за однотипними петиціями з тотожними вимогами, що можна зробити, наприклад, шляхом об'єднання однотипних петицій або відсилання до першої за часом з поданих петицій; блокування нерелевантних петицій; вдосконалення інтерфейсу відповідних ресурсів.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації*

1. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти: монографія. Харків: Право, 2017. – 440 с.
2. Лученко Д. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Академії правових наук України*. Харків: Право, 2011. № 4. С. 152–160.
3. Лученко Д. В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень як правова категорія. *Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки*. Запоріжжя, 2012. Ч. I. С. 194–199.
4. Лученко Д. В. Про види оскаржень рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративному праві. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Економічна теорія і право. Харків: Право, 2012. № 3. С. 154–165.
5. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: теоретична характеристика. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2012. Вип. 22. С. 203–212.
6. Лученко Д. В. Про європейський правовий досвід у розвитку інституту оскарження в адміністративному праві. *Проблеми законності*. Харків, 2012. Вип. 120. С. 134–142.
7. Лученко Д. В. Про позасудове оскарження в адміністративному праві та перспективи його розвитку в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Економічна теорія і право. Харків: Право, 2012. № 1. С. 97–105.

8. Лученко Д. В. Про теоретичні і практичні проблеми розвитку інституту оскарження в адміністративному праві. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2012. Вип. 23. С. 238–250.
9. Лученко Д. Окремі проблеми законодавчого регулювання процедури судового оскарження в адміністративно-деліктній сфері. *Вісник Академії правових наук України*. Харків: Право, 2013. № 1. С. 156–166.
10. Лученко Д. В. Про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень як інститут демократичної держави. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: Прав». 2013. № 1. С. 41–46.
11. Лученко Д. В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Економічна теорія і право. Харків: Право, 2013. № 1. С. 223–231.
12. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної академії правових наук України*. Харків: Право, 2013. № 2. С. 148–156.
13. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. Харків: Право, 2013. № 4. С. 90–98.
14. Лученко Д. В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Економічна теорія і право. Харків: Право, 2014. № 1. С. 285–294.
15. Лученко Д. В. Верховенство права у практиці Страсбурзького Суду в аспекті проблем судового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Економічна теорія і право. Харків: Право, 2014. № 4. С. 191–204.
16. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві в контексті верховенства права. *Право і громадянське суспільство: електрон. наук. фахове вид.* 2014. № 4. С. 69–101. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/item/193-institut-oskarzhennya-v-administrativnomu-pravi-u-konteksti-verkhovenstva-prava-luchenko-d-v> (дата звернення: 17.09.2017).
17. Лученко Д. В. Законодавство про адміністративне оскарження країн СНД, Балтії і Грузії: сфера дії та особливості. *Право і громадянське суспільство: електрон. наук. фахове вид.* 2014. № 2. С. 102–115. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-7-2014/item/172-zakonodavstvo-pro-administrativne-oskarzhennya-krayin-snd-baltiyyi-i-hruziyi-sfera-diyi-ta-osoblyvosti-luchenko-d-v> (дата звернення: 17.09.2017).
18. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративно-правових відносинах: погляд крізь

призму прецедентів Страсбурзького суду. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2014. Вип. 28. С. 115–127.

19. Лученко Д. В. оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень як право людини. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2015. № 1 (І). С. 66–72.

20. Лученко Д. В. Обжалование административных актов в свете практики Страсбургского суда. *Административное право и процесс*. 2015. № 11. С. 85–88.

21. Лученко Д. В. Про предмет оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 103–108.

22. Лученко Д. Институт обжалования в административном праве: европейский правовой опыт. *Leges si Viata*. 2015. 3/2. С. 57–60.

23. Лученко Д. Очищення влади (люстрація): погляд крізь практику Вищого адміністративного суду України. *Право України*. 2016. № 9. С. 71–78.

24. Лученко Д. В. Процесуальна форма розв'язання адміністративно-правових спорів: поняття і структура. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2016. Вип. 32. С. 115–127.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації*

25. Лученко Д. В. Оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів публічної влади як право людини: історичні і конституційні аспекти. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 верес. 2011 р.). Харків, 2011. С. 171–173.

26. Лученко Д. В. Конституційні основи інституту оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень в аспекті розвитку законодавства України. *Конституція України – основа розбудови правової демократичної соціальної держави та формування правової системи*: матеріали Всеукр. наук. конф. (м. Харків, 23–24 черв. 2011 р.). Харків, 2011. С. 332–334.

27. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: теоретична характеристика. *Актуальні проблеми правознавства: питання історії, теорії та практики*: матеріали V міжвуз. наук. конф. за результатами роботи у 2010/2011 навч. році (м. Полтава, 27–28 квіт. 2011 р.). Полтава, 2011. С. 34–37.

28. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві України у контексті європейських стандартів. *Формування європейського правового простору: історія і сучасність*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 трав. 2011 р.). Харків, 2011. С. 125–128.

29. Лученко Д. В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень в

умовах інформаційної держави. *Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі*: зб. наук. статей та тез наук. доп. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 жовт. 2012 р.). Харків, 2012. С. 128–130.

30. Лученко Д. В. Європейські стандарти адміністративного оскарження у контексті розвитку вітчизняного законодавства. *Програма «Східне партнерство» як правова платформа співпраці України і ЄС*: зб. наук. праць за матеріалами міжнар. наук.-практ. семінару (м. Харків, 19 квіт. 2012 р.). Харків, 2012. С. 58–60.

31. Лученко Д. В. Оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень як право людини. *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина*: зб. наук. ст. та тез наук. доп. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 листоп. 2012 р.): у 2 ч. Харків, 2012. Ч. 1. С. 387–389.

32. Лученко Д. В. Адміністративний позов як процесуальна форма вирішення адміністративно-правового спору. *Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства*: зб. наук. праць міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 12–13 квіт. 2013 р.): у 2 ч. Київ, 2013. Ч. 2. С. 85–88.

33. Лученко Д. В. Адміністративна скарга як процесуальна форма захисту прав суб'єктів в адміністративно-правових відносинах: специфічні риси. *Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку*: зб. наук. праць Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2 квіт. 2013). Київ, 2013. С. 105–107.

34. Лученко Д. В. Категорія «Публічне суб'єктивне право»: доцільність використання в адміністративно-правових досліджень. *Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення*: матеріали круглого столу (м. Запоріжжя, 10 груд. 2013 р.). Запоріжжя, 2013. С. 90–93.

35. Лученко Д. В. Стандарти судового оскарження актів суб'єктів владних повноважень крізь практику ЄСПЛ. *Проблеми правової інтеграції: глобальний, національний і регіональний контекст*: зб. наук. статей за матеріалами наук.-практ. конф. (м. Харків, 2 жовт. 2014 р.). Харків, 2014. С. 18–21.

36. Лученко Д. В. Інститут адміністративної жалоби: пути усовершенствования. *Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития*: тезиси докл. междунар. дистанц. науч.-практ. конф. (Москва–Запорожье, 21–22 мая 2014 г.). Москва–Запорожье, 2014. С. 176–178.

37. Лученко Д. В. Адміністративна скарга: до питання про правову природу. *Актуальні проблеми державного, регіонального та муніципального управління в контексті модернізації української державності*: зб. наук. статей за матеріалами наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 жовт. 2014 р.). Харків, 2014. С. 43–46.

38. Лученко Д. В. Верховенство права у практиці Страсбурзького суду в аспекті проблем оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи*: тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 16-17 жовт. 2014 р.). Запоріжжя, 2014. С. 83–85.

39. Лученко Д. В. Адміністративне оскарження як механізм захисту прав людини: окремі проблеми розвитку. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини*: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р.). Харків, 2015. С. 33–35.

40. Лученко Д. В. Дія суб'єкта владних повноважень як предмет оскарження. *Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації*: тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. пам'яті д-ра юрид. наук, проф., засл. діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Ковалю (м. Запоріжжя, 27–28 лют. 2014 р.). Запоріжжя, 2014. С. 127–130.

41. Лученко Д. В. Очищення влади (люстрація): погляд крізь практику Вищого адміністративного суду України. *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»*: тези доповідей Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р.). Запоріжжя, 2016. С. 86–89.

42. Лученко Д. В. Право Ради Європи як орієнтир розвитку механізмів оскарження актів публічної влади. *Адаптація законодавства України до права Європейського Союзу*. 2016. № 1. С. 125–133.

43. Лученко Д. В. Посилення відповідальності за прояв неповаги до суду – хибний підхід до вирішення проблеми. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. праць за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18–19 трав. 2017 р.). Харків, 2017. С. 42–44.

## АНОТАЦІЯ

**Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, 2018.

Досліджено історію виникнення і розвитку ідеї оскарження актів публічної влади у класичній літературі, радянських наукових джерелах і в сучасній доктрині адміністративного права. Виокремлено аспекти інституту оскарження – суб'єктивно-правовий, нормативний, функціональний і діяльнісний. Показано, що зазначені аспекти оскарження існують у взаємних динамічних зв'язках і в комплексі становлять механізм оскарження. Сформульовано концепцію механізму оскарження в



адміністративному праві, надано характеристику його елементів.

Показано значення оскарження як засобу захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень. Охарактеризовано зв'язки між інститутом оскарження і верховенством права та визначено роль оскарження у забезпеченні демократичності Української держави.

Проаналізовано адміністративно-правовий спір як матеріально-правову передумову оскарження. Визначено процесуальні форми судового і позасудового розгляду адміністративно-правових спорів, обґрунтовано існування непрямого оскарження. На підставі аналізу європейських стандартів і досвіду правового регулювання оскарження у країнах Європи та колишнього СРСР запропоновано зміни до законодавства про судове і позасудове оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень. Показано роль електронних петицій як інструменту оскарження, визначено недоліки відповідного законодавства та напрямки його вдосконалення.

**Ключові слова:** інститут оскарження, механізм оскарження, публічна влада, суб'єкт публічно-владних повноважень, адміністративно-правовий спір, адміністративний позов, адміністративна скарга, судове оскарження, адміністративне оскарження, електронна петиція.

## АННОТАЦІЯ

**Лученко Д. В. Інститут обжалования в административном праве.** – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, 2017.

Цель диссертации – комплексно изучить институт обжалования в административном праве и сформулировать современную концепцию механизма обжалования решений, действий или бездействий субъектов публично-властных полномочий, предложить конкретные пути усовершенствования нормативно-правового регулирования судебного и внесудебного обжалования.

Исследована история возникновения и развития идеи обжалования актов публичной власти на основе анализа различных научных источников и выделены аспекты института обжалования (субъективно-правовой, нормативный, функциональный, деятельностный). Показано, что все они находятся в тесной взаимосвязи. Предложено выразить эту взаимосвязь через понятие «механизм обжалования», которым подчеркивается, что: правовая природа обжалования проявляется в

указанных элементах механизма обжалования; обжалование предполагает достижение определенного юридически значимого результата; оценка результативности механизма обжалования осуществляется в конкретных административно-правовых отношениях и производствах, которые эти отношения опосредуют.

Раскрыто значение обжалования как способа защиты прав и законных интересов частных лиц в правоотношениях с субъектами публично-властных полномочий. Охарактеризована природа субъективных прав и законных интересов как объектов защиты через обжалование. Обоснована нецелесообразность использования исков в публичных интересах или исков *actio popularis*, за исключением дел об обжаловании нормативно-правовых актов и дел, которые возникают в связи с очищением власти (люстрацией).

Охарактеризована связь института обжалования и верховенства права. Показана роль обжалования в обеспечении законности, правовой определенности, пропорциональности вмешательства государства в права человека и других требований верховенства права. Обосновано, что эффективное функционирование институтов обжалования возможно только в правовых системах, в которых достигнут определенный уровень верховенства права.

Охарактеризованы процессуальные формы судебного и внесудебного рассмотрения административно-правовых споров. Обосновано не прямое обжалование путем обращения в органы, наделенные полномочиями в интересах лица инициировать обжалование решений, действий или бездействия субъектов публично-властных полномочий.

Проанализированы документы Совета Европы и практики ЕСПЧ, определены европейские стандарты и рекомендации по обеспечению права на обжалование. Изучено состояние правового регулирования судебного и внесудебного обжалования в странах Европы и на территории постсоветского пространства в аспекте его использования в Украине. Предложено внести ряд изменений в законодательство о судебном и внесудебном обжаловании, а также уточнен понятийный аппарат в данной области.

**Ключевые слова:** институт обжалования, механизм обжалования, публичная власть, субъект публично-властных полномочий, административно-правовой спор, административный иск, административная жалоба, судебное обжалование, административное обжалование, электронная петиция.

## SUMMARY

**Luchenko D.V. The Appeal Institute in Administrative Law.** – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for obtaining the degree of Doctor of Law in the specialty 12.00.07 «Administrative Law

and Procedure; Financial Law; Information Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, 2018.

The history of the emergence and development of the idea of appealing acts of public authority in the classical literature, Soviet scientific sources and in the modern doctrine of administrative law has been explored. The aspects of the appeal institute – subjective legal, normative, functional and activity-related – are singled out. It is shown that the mentioned aspects of the appeal exist in mutual dynamic bonds and constitute a mechanism of appeal as a whole. The concept of the mechanism of appeal in the administrative law has been formulated, the description of its elements has been given.

The significance of the appeal as a means of protecting the rights and legitimate interests of individuals in relations with the subjects of public authority is shown. The connection between the institute of appeal and the rule of law has been characterized and the role of the appeal in ensuring the democracy of the Ukrainian state has been defined.

The administrative and legal dispute is analyzed as the material and legal basis for the appeal. The procedural forms of judicial and extrajudicial consideration of administrative and legal disputes have been determined, the existence of an indirect appeal has been substantiated. On the basis of the analysis of European standards and experience of legal regulation of the appeal in the countries of Europe and the former USSR, amendments to the legislation on judicial and extrajudicial appeals against decisions, actions or omission of the subjects of public authority have been proposed. The role of electronic petitions as an appeal tool has been shown, deficiencies of the relevant legislation and directions for its improvement have been identified.

**Key words:** appeal institute, mechanism of appeal, public authority, subject of public authority, administrative legal dispute, administrative suit, administrative complaint, judicial appeal, administrative appeal, electronic petition.

**Відповідальний за випуск:**

доктор юридичних наук, професор

Гаращук В.М.

Підп. до друку 12.02.2018. Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Папір офсетний. Віддрук. на ризографі.

Ум. друк. арк. 1,5. Обл.-вид. арк. 1,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 115

Друкарня

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

61024, Харків, вул. Пушкінська, 77