

Ковбас І. В.,

*доктор юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
<https://orcid.org/0000-0001-7039-1586>*

Гавалешко П. С.,

*кандидат юридичних наук,
суддя Шевченківського районного суду м. Чернівці,
<https://orcid.org/0000-0001-5903-6321>*

ІНСТРУМЕНТИ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

TOOLS TO PROTECT THE RIGHTS, FREEDOMS AND INTERESTS OF INDIVIDUALS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Стаття присвячена аналізу інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Автори зазначають, що інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного врядування є важливою частиною правової системи будь-якої держави, оскільки забезпечують механізми для контролю над діяльністю органів публічної влади та захист прав громадян та виділяють самі основні: Конституція України, Адміністративне право та судочинство, механізми оскарження рішень органів публічної влади, інститут Омбудсмана, Антикорупційне бюро. Також автори називають право на інформацію, захист прав через міжнародні організації, право на компенсацію

Далі автори статті звертають увагу на суб'єктів адміністративного права приватних осіб, які є учасниками адміністративних правовідносин і правовий статус яких характеризується відсутністю владних повноважень у сфері публічного управління.

Звертається увага, що вагоме місце у забезпеченні порушених прав, свобод і законних інтересів громадян займають адміністративні засоби захисту прав, а саме: 1) адміністративна медіація; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту та характеризує їх.

Серед традиційних способів вирішення правових спорів (конфліктів), зокрема і в адміністративному полі автор називає медіацію, власне медіацію в адміністративному судочинстві, як один із інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Наступним інструментом захисту прав свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління автори називають адміністративне оскарження та характеризує його.

Автори звертають увагу і на притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності та досліджує цей інструмент захисту прав і свобод.

Що стосується такого засобу захисту прав і свобод як відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, то автори у своєму науковому пошуку звертаються до Цивільного кодексу України.

Що стосується *засобів самозахисту* як інструменту захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування – то авторами називаються легальні засоби протесту.

Ключові слова: *інструмент захисту, суб'єктивні права, учасники адміністративних відносин, адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, засоби самозахисту – легальні засоби протесту.*

The article is devoted to the analysis of instruments for protection of rights, freedoms and interests of individuals in the field of public administration.

The author notes that the instruments for protection of rights, freedoms and interests of individuals in the field of public administration are an important part of the legal system of any state, as they provide mechanisms for control over the

activities of public authorities and protection of citizens' rights, and highlights the most important ones: The Constitution of Ukraine, Administrative Law and Judicial Procedure, mechanisms for appealing against decisions of public authorities, the Ombudsman institution, and the Anti-Corruption Bureau. The author also mentions the right to information, protection of rights through international organisations, and the right to compensation.

Next, the author of the article draws attention to the subjects of administrative law – private individuals who are participants to administrative legal relations and whose legal status is characterised by the absence of power in the field of public administration.

It is noted that an important place in ensuring the violated rights, freedoms and legitimate interests of citizens is occupied by administrative remedies, namely: 1) administrative mediation; 2) administrative appeal; 3) bringing the guilty public administration officials to special disciplinary liability; 4) compensation for damage caused by unlawful actions (inaction) of public administration entities; 5) self-defence means – legal means of protest and their characteristics.

Among the traditional methods of resolving legal disputes (conflicts), including in the administrative field, the author names mediation, specifically mediation in administrative proceedings, as one of the instruments for protecting the rights, freedoms and interests of individuals in the field of public administration.

The author names administrative appeal as the next instrument of protection of rights, freedoms and interests of individuals in the field of public administration and characterises it.

The author also draws attention to bringing the guilty public administration officials to special disciplinary liability and examines this instrument of protection of rights and freedoms.

With regard to such a remedy for protection of rights and freedoms as compensation for damage caused by unlawful acts (omissions) of public administration entities, the author refers in her research to the Civil Code of Ukraine.

With regard to self-defence as a tool for protecting the rights, freedoms and interests of individuals in the field of public administration, the author refers to legal means of protest.

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

Постановка проблеми. Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління є важливою частиною правової системи будь-якої держави, оскільки забезпечують механізми для контролю над діяльністю органів публічної влади та захист прав громадян. Виділяються такі інструменти захисту: по-перше, Конституційне право. Конституція України є основним документом, що гарантує права та свободи громадян. Вона надає основні інструменти захисту прав, зокрема через можливість звернення до Конституційного суду у випадку порушення прав; по-друге це Адміністративне право та судочинство, де адміністративні суди відіграють важливу роль у захисті прав фізичних осіб у сфері публічного управління. Людина має право звертатися до адміністративного суду для оскарження рішень органів влади, які порушують її права. Під час судових процесів якраз застосовуються механізми відновлення прав, поновлення на роботі, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, виправлення незаконних рішень органів публічної влади; по-третє, це так звані механізми оскарження рішень органів публічної влади; по-четверте,

це інститут Омбудсмена – Уповноваженого з прав людини, є незалежним органом, який може здійснювати контроль за діяльністю органів публічної влади та захищати права громадян. Омбудсмен уповноважений розслідувати скарги громадян щодо порушення їхніх прав, а також рекомендувати органам влади вжити заходів для виправлення ситуації; по-п'яте, це антикорупційні органи такі як Антикорупційне бюро, котре спеціалізується на запобіганні корупції в публічному управлінні, що слугує механізмом захисту громадян від зловживань органами влади. Також можна назвати право на інформацію, захист прав через міжнародні організації, право на компенсацію

Аналіз досліджень та публікацій. Окремі аспекти інструментарію захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління розглядалися такими науковцями, як: В.В. Баштанник, Л.М. Дучимінська, В.І. Козак, І.В. Ковбас, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, О.В. Кузьменко, А.О. Новак, І.В. Пате-рило, В.К. Колпаков, В.В. Середя та інші.

Виклад основного матеріалу. Норми права, котрі регулюють адміністративно-правові відносини, часто зазнають порушень з боку

публічної адміністрації а також й інших осіб, які не мають подібного статусу, тобто характеризуються відсутністю владних повноважень.

В країні, попри широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну триває реформування такого суб'єкту – носія адміністративно-владних повноважень як органи місцевого самоврядування, які являються суб'єктами адміністративного права і які є учасниками адміністративно-правових відносин. Як зауважує І.В. Ковбас : «Така реформа повинна забезпечити розвиток демократичних засад у формуванні й діяльності місцевого самоврядування, сприяти одночасному вирішенню питання підвищення ефективності та економічності функціонування системи органів місцевого самоврядування на обласному рівні, забезпечення належної реалізації прав і свобод людини і громадяни, що є основною цінністю держави». Тобто, така реформа повинна убезпечувати адміністративно-правові відносини від порушень з боку органів місцевого самоврядування наділених певними владними повноваженнями [1, с. 135-138; 2, с. 74-78].

Суб'єктами адміністративного права приватних осіб, які є учасниками адміністративних правовідносин і правовий статус яких характеризується відсутністю владних повноважень у сфері публічного управління є: фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; фізичні особи-підприємці; юридичні особи приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства); громадські об'єднання; професійні спілки; політичні партії; органи самоорганізації населення; релігійні організації [3, с. 65]. З метою недопущення подібних порушень і вживаються певні адміністративно-правові заходи для захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [4, с. 110]. Як зазначав професор В. Авер'янов, що «За своїм глибинним призначенням, адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини» [5, с. 10], тому адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією швидкого та ефективного захисту прав людини.

Фізичні та юридичні особи зазвичай потребують захисту від суб'єктів владних повнова-

жень та інших осіб, котрі не мають таких владних повноважень [4, с. 110].

Першим таким суб'єктом, котрий має своїм основним завданням захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб є публічна адміністрація, яка хоча й існує в публічній площині і є його утворенням, однак в силу різних обставин виступає й суб'єктом порушення таких прав. Як зазначає О.О. Маркова, що «... до предмета адміністративного права належить адміністративна діяльність щодо забезпечення захисту від свавілля органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації». Тому, обов'язковою передумовою забезпечення прав і свобод людини та громадянина є законність і принцип зв'язаності публічної адміністрації правом [6, с. 2]. Універсальним інститутом захисту законодавчо закріплених прав та інтересів громадян є адміністративне судочинство [7, с. 27], котре є й правовою конкретизацією конституційних прав і свобод особи [7, с. 28].

Таким чином, можна констатувати, що інструментами захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування виступають адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [6, с. 2]. Вагоме місце у забезпеченні порушених прав, свобод і законних інтересів громадян займають адміністративні засоби захисту прав, а саме: 1) адміністративна медіація; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту. [3, с. 64; 6, с. 2].

Серед традиційних способів вирішення правових спорів (конфліктів), зокрема і в адміністративному полі є *медіація*.

Відповідно до ч.4 ст.1 Закону України «Про медіацію», «медіація – це обов'язкова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіато-

ра (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів» [8]. Відповідно до ст. 3 цього Закону сфера його дії «поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у справах про адміністративні правопорушення та у кримінальних провадженнях з метою примирення потерпілого з підозрюваним (обвинуваченим)» [8]. Ефективність медіації доводиться по-перше, конфіденційністю, меншою витратою часу та грошей, можливістю вийти за межі процесуального предмету спору, по-друге, дає можливість забезпечити більше можливостей взаємовигідного виходу із правового конфлікту, що дає шанс учасникам спору вийти з нього принаймні не в поганих та озлоблених між собою відносинах [9, с. 177].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про медіацію» «1. Медіація про-водиться медіатором (медіаторами) з дотриманням вимог закону, договору про проведення медіації, правил проведення медіації та норм професійної етики медіатора». Відповідно до ст. 9 цього ж Закону «1. Медіатором може бути фізична особа, яка пройшла базову підготовку медіатора в Україні або за кордоном.

2. Медіатором не може бути особа, яка має судимість, особа, цивільна дієздатність якої обмежена, або недієздатна особа.

3. Сторони медіації, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та підпорядкування, громадські об'єднання можуть встановлювати додаткові вимоги до медіаторів, яких вони залучають або послугами яких користуються, зокрема щодо наявності спеціальної підготовки, віку, освіти, практичного досвіду тощо.

4. Об'єднання медіаторів та суб'єкти, що забезпечують проведення медіації, можуть встановлювати додаткові вимоги до медіаторів, яких вони включають до своїх реєстрів, зокрема щодо наявності спеціальної підготовки, віку, освіти, практичного досвіду тощо» [8; 9, с. 178].

Медіація в адміністративному судочинстві, як один із інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління по суті така ж сама медіація, але серед сторін обов'язково кореспондує себе орган публічної влади чи посадова особа (посадовець). Іншою стороною може бути приватна особа або інший адміністративний орган [9, с. 179].

Безумовно, застосування медіації в адміністративному судочинстві, су-проводжується певними складнощами: по-перше, учасники спору виступають нерівноправними суб'єктами – між ними існують відносини влада-підпорядкування; по-друге, постає така проблема як існування корупційних ризиків через домовленості між посадовою особою та приватною особою; по-третє, у своїй діяльності орган державної влади керується публічним інтересом і не має свободи у прийнятті рішень; по-четверте, ризик звинувачення державного службовця у перевищенні повноважень при укладенні медіаційної угоди [10, с. 185]. Але, незважаючи на те, що сучасний КАСУ підтримує застосування медіації в адміністративних спорах, медіація в адміністративному судочинстві відбувається нечасто. Основна причина – це відсутність відповідних повноважень у суб'єктів публічної влади, наявність ризиків настання відповідальності для суб'єктів владних повноважень у разі примирення [11, с. 80]. Унеможливорює медіацію в адміністративних суперечках, які виникають у справах, у яких учасником правовідносин є вищі органи державної влади та посадові особи наприклад: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, тощо, а й те, що компетенція цих суб'єктів владних повноважень не може відповідати окремим індивідуальним вимогам заявників в адміністративному судочинстві [12, с. 241].

Наступним інструментом захисту прав свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління є *адміністративне оскарження*. Адміністративне оскарження виступає позасудовим механізмом захисту прав та основоположних свобод людини, який закріплений на конституційному рівні в Україні. Статтею 55 Конституції України закріплене право на оскарження в суді рішень, дій чи безді-

яльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Крім того, ст. 40 Конституції України гарантується право для всіх «направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [13].

Поняття власне адміністративного оскарження не знайшло свого нормативно-правового закріплення у національному законодавстві України.

Так, на думку вчених-адміністративістів адміністративне оскарження виступає як: поведінка особи (фізичної або юридичної), яка має певні характерні риси (законності, свідомості, вольову спрямованість, ціленаправленість); адміністративно-правовий спосіб захисту; позасудовий спосіб захисту; факультативна стадія адміністративної процедури. Як стверджує А.О. Новак, адміністративне оскарження – це адміністративна процедура, яка здійснюється суб'єктами публічної адміністрації вищого рівня шляхом перегляду адміністративного акта публічної адміністрації з метою захисту прав і інтересів приватної особи [14, с. 409].

Притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності також слугує своєрідним інструментом захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування та є різновидом інституту юридичної відповідальності [4, с. 267]. В цьому контексті необхідно зазначити, що спеціальну дисциплінарну відповідальність передбачено для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів та положень про дисципліну і спеціальних нормативних актів. Її характеризує спеціальний суб'єкт дисциплінарного проступку, особливий тип дисциплінарного проступку, спеціальні види дисциплінарних стягнень, особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарного стягнення [15, с. 23].

Що стосується такого засобу захисту прав і свобод як відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів

публічної адміністрації, то по-перше, загальні підстави відшкодування шкоди визначені Главою 82 ЦК України, якою встановлюється обов'язок держави, Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування відшкодувати шкоду, завдану фізичній або юридичній особі: 1) незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень; 2) незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень; 3) в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування нормативно-правового акту, що був визнаний незаконним і скасований [16]. Крім того, в статтях 1166 та 1167 ЦК України вказується на два види шкоди, що може бути завдана та, відповідно, в подальшому відшкодована: майнова та моральна. Однак в більшості статей Гл. 82 ЦК України, у тому числі ст. 1173 ЦКУ, вказується на те, що відшкодуватися має шкода без врахування можливого її поділу на види. Відповідальність за шкоду, завдану органом державної влади, органом влади Автономної республіки Крим або органом місцевого самоврядування, настає незалежно від вини цих органів, тобто і при випадковому завданні [16].

Окрім того, в Україні прийнято цілий ряд законодавчих актів, якими передбачені питання відповідальності держави перед громадянами у конкретних і фактично безспірних ситуаціях. Це, зокрема, Закони України: «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»; «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»; «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»; «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України»; «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду», тощо.

Що стосується *засобів самозахисту* як інструменту захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування – то це легальні засоби протесту. Легальна можливість виявляти протести масового спрямування проявляється через регулювання права на свободу мирних зібрань, задекларованих ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини [17] та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [18]. На національному ж рівні право на свободу мирних зібрань задекларовано у ст. 39 Конституції України, у якій зазначено: «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права можуть встановлюватися судом відповідно

до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [13].

Висновки. На підставі вищевикладеного можна констатувати, що адміністративні засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління на сьогодні є одними із універсальних, серед яких вирізняють наступні: 1) адміністративна медіація; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту як легальні засоби протесту і призначенням яких є відновлення порушеного права, із запобіганням таким правопорушенням надалі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковбас І.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Юридичний електронний науковий журнал. 2015. № 2. С. 135-138.
2. Ковбас І.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2015. С. 74-78
3. Мельниченко Б. Адміністративно-правові засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки». № 2 (34), 2022. С. 64-69.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : Олді-плюс, 2018. 446 с.
5. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. Право України. 1998. № 8. С.10.
6. Маркова О.О. Адміністративне право. Курс лекцій. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2022.
7. Капля О. М. Реалізація принципу ефективного захисту прав і свобод особи в адміністративному судочинстві країн Європейського Союзу. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2017. Вип. 26. С. 27–30.
8. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>
9. Васечко Л.О., Локтіонова В.В. Медіація в адміністративному судочинстві. Юридичний науковий електронний журнал. № 9/2023. С. 177-179.
10. Ростовська К. В., Гришина Н. В. Медіація в адміністративному судочинстві : міф чи реалії сьогодення. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. 2020. Випуск 29. С. 182–188.
11. Мельничук О.Ф. Медіація в адміністративному судочинстві: європейський досвід для України. Науковий вісник Ужгородського університету : серія : Право / голов. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. Вип. 72. – С. 77–81. 10. Муза О. В. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. Університетські наукові записки. 2011. № 4 (40). С. 239–244.
12. Муза О.В. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. Університетські наукові записки. 2011. № 4 (40). С. 239–244.
13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Новак А.О. Адміністративне оскарження: поняття та місце в системі адміністративних процедур. Юридичний науковий електронний журнал. № 5/2022. С. 407-409.

15. Середа В. В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. Університетські наукові записки. 2014. № 1. С. 18–25.

16. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003. № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

17. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

18. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.