

Цельєв О. В.

## ПРАВО НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХНІХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК СКЛАДОВА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА\*

*Статтю присвячено деяким аспектам теоретичної розробки та практичної реалізації однієї зі складових верховенства права, а саме праву на оскарження, зокрема у судовому та позасудовому порядку, рішень органів публічної влади, їхніх посадових осіб. Розглянуто адміністративну юстицію як провідний засіб захисту прав людини від неправомірних дій і рішень органів влади. Визначено особливості адміністративного судочинства та правову природу рішень адміністративних судів. Приділено увагу конституційному судочинству як засобу захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування та правозахисній ролі практики Європейського суду з прав людини.*

**Ключові слова:** право на оскарження, верховенство права, скарга, адміністративна юстиція, конституційне судочинство, практика Європейського суду з прав людини.

### Поняття права на оскарження та його форми (види)

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Однією з гарантій забезпечення прав і свобод людини, яка покладає на державу відповідні зобов'язання, є практична реалізація права на оскарження.

Уявити собі ідеальне виконання, використання прав і свобод людини, які є складовою верховенства права, у відносинах публічна влада – людина, навіть в умовах високорозвинених сучасних демократичних держав, неможливо. Рівень правосвідомості, еволюція суспільних відносин, зміни у законодавчому полі, суб'єктивні фактори, випадковість – це не повний перелік чинників, які впливали і впливатимуть на стан дотримання прав людини.

У результаті становлення прав людини, домагання їх визнання, а часом і боротьби за них як закономірного наслідку цього процесу, викристалізувалося чимало засобів захисту та гарантій забезпечення прав людини. З часом багато із них почали визнавати самостійними правами.

Одним із таких прав є право людини на оскарження будь-яких дій чи бездіяльності суб'єктів, які порушують її права, у тому числі органів

публічної влади. Наявність цього права зумовлює необхідність передбачення в державі процедур, які забезпечують практичну реалізацію людиною свого права на оскарження. Без їх наявності це право не матиме ефективного способу реалізації та залишиться суто декларативним. Гарантією дієвості таких процедур є їх закріплення у законодавстві країни. Правова визначеність процедури оскарження надає людині можливість ефективно нею скористатися, що призводить до запуску контрольного механізму держави за діяльністю своїх органів та їхніх посадових осіб. У підсумку ефективно оскарження має або запобігти порушенню прав людини, або спонукати органи публічної влади до поновлення порушеного права.

Право на оскарження має три складові:

1) право на захист своїх прав від незаконного втручання чи обмеження;

2) право вимагати від держави, органів публічної влади дотримуватися, охороняти і захищати права;

3) право звернутися до примусової сили держави для захисту своїх прав від неправомірних дій (бездіяльності) органів публічної влади, їхніх посадових осіб.

Існує дві форми оскарження: позасудове, або, як його ще називають, адміністративне, та судове. Незалежно від форми, всі скарги спрямовані до органів державної влади та містять мотивовані вимоги, які стосуються захисту прав людини від можливого або наявного порушення.

\* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).

Відмінність у формах полягає в різниці між повноваженнями суб'єктів розгляду скарг та самій процедурі оскарження. Позасудове (адміністративне) оскарження здійснюється переважно через органи публічної влади та характеризується більшою оперативністю розгляду, незначною формалізованістю та економічністю. Судове оскарження можливо здійснити тільки через суд, що потребує дотримання більш детальної процедури, певних економічних і часових витрат. Проте виконання судового рішення гарантується примусовою силою держави, чого не можна сказати про рішення щодо скарг, скерованих до органів публічної влади. Однак лише в порядку позасудового (адміністративного) оскарження є можливість переглянути рішення органів публічної влади на предмет його доцільності, змінити або скасувати його, тим самим зняти конфлікт між органом та особою і не доводити справу до суду. Але вибір застосування форми оскарження, чи в позасудовому (адміністративному) порядку, чи в судовому, залишається за особою, яка вважає, що її права порушено.

Детальніше ці форми оскарження розглянемо в наступних частинах цієї статті.

#### **Скарга як вимога про поновлення права, порушеного рішеннями, діями (бездіяльністю) органів публічної влади, їхніми посадовими особами: стан правового регулювання**

Конституція України у ст. 40 закріпила положення, яке стосується реалізації права на позасудове оскарження: «Усі мають право 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».

Подальше правове закріплення загальні засади реалізації права на позасудове оскарження отримали у ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», а саме: «Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, **скаргами** та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та **скаргою** про їх порушення».

Наведене свідчить про те, що законодавець виокремлює скаргу як один із різновидів звернення. Саме скарга є тим документом, який скеровується громадянами України до органів державної влади та місцевого самоврядування (органів публічної влади) не лише у разі порушення їхніх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів.

Слід зауважити, що Конституція України у ст. 40 закріпила право на позасудове оскарження як для фізичних, так і юридичних осіб.

З нормативних положень Закону України «Про звернення громадян» можливо виокремити такі основні вимоги до форми скарги та її змісту:

- скаргу адресують органам державної влади й органам місцевого самоврядування, до повноважень яких належить вирішення порушених у скарзі питань. Як правило, скаргу подають у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі;
- скаргу може подати окрема особа (індивідуальна) або група осіб (колективна), як особисто скаржник, так і через представника;
- скарга може бути усною чи письмовою;
- усну скаргу викладає громадянин на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записує (реєструє) посадова особа;
- письмову скаргу надсилає поштою або передає громадянин до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства;
- письмову скаргу також можна надіслати з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).
- у скарзі має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено її суть, прохання чи вимоги. Письмову скаргу має підписати заявник (заявники) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним.

Заслужують окремої уваги права громадян, які вони мають у процесі розгляду їхньої скарги, особливо в частині практичної реалізації права бути почутим.

Так, особа, яка подала скаргу, має право:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги;
- ознайомлюватися з матеріалами перевірки;

- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу;
- бути присутнім при розгляді скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

#### **Обов'язки органів публічної влади, їхніх посадових осіб щодо розгляду скарг**

Закон України «Про звернення громадян» накладає на органи публічної влади, їхніх посадових осіб певні зобов'язання щодо розгляду скарги, а саме:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги;
- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді скарги скласти про це мотивовану постанову;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку зі скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

- у разі визнання скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду скарги іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Органам публічної влади, посадовим особам заборонено:

- відмовляти у прийнятті та розгляді скарги з посиленням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність тощо;
- направляти скарги осіб для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Але, як уже було зазначено вище, подання скарги на дії чи рішення органу публічної влади, його посадової особи в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі не позбавляє громадянина права звернення безпосередньо до суду.

#### **Судовий порядок оскарження рішень органів публічної влади, їхніх посадових осіб**

Одним з основних завдань судової влади в сучасній демократичній державі є стримування інших гілок влади шляхом захисту від порушень закону представниками виконавчої та законодавчої влади. Саме судовий контроль за діяльністю органів публічної влади, їхніх посадових осіб має гарантувати дотримання прав людини, здійснюючи незалежний, безсторонній та неупереджений розгляд будь-якої справи.

Частина 1 ст. 55 Конституції України містить загальну норму, яка визначає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші утиски прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у разі відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке, відповідно до ст. 64 Конституції України, не може бути обмежене.

Низка спеціальних галузевих норм деталізувала право на судове оскарження. Зокрема п. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що акти органів

та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Крім цього, відповідно до п. 10, ч. 2 ст. 16 ЦК України, одним із способів захисту порушеного цивільного права особи є визнання незаконним рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Аналогічні положення містять і інші нормативні акти.

Судовий порядок оскарження **рішень органів публічної влади, їхніх посадових осіб** передбачає можливість звернення особи, права якої порушені або можуть бути порушені, до суду відповідної юрисдикції з позовом (зверненням, скаргою, заявою), в якому викладаються аргументи щодо неправомірності прийняття рішення та вимоги щодо його зміни, скасування тощо та зобов'язання суду розглянути такий позов і прийняти аргументоване рішення.

На сьогодні громадянам України доступні три інститути судового захисту, що мають повноваження встановлювати правомірність чи неправомірність прийнятих рішень органами публічної влади, їхніми посадовими особами, це – адміністративна юстиція, Конституційний Суд та Європейський суд з прав людини.

### **Адміністративна юстиція як провідний засіб захисту прав людини від неправомірних дій і рішень органів влади**

Найбільш дієвим способом судового оскарження рішень органів публічної влади є розгляд справи в суді адміністративної юстиції.

Адміністративну юстицію на теренах України було започатковано на початку 2000-х. Її формування як порівняно самостійної гілки судової влади стало результатом не стільки ускладнення суспільних відносин, зокрема у сфері публічного управління, скільки визнанням того факту, що влада у своїй діяльності не встановлює раз і назавжди ідеальні правила (норми), які є беззастережними приписами для всіх, і їх не тільки можливо, а й інколи просто необхідно оскаржувати.

Основним завданням адміністративного судочинства, закріпленим у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [1].

Визначаючи повноваження адміністративних судів у частині перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, законодавець, серед іншого, прямо зобов'язав суд визначити прийнятність їх вчинення з погляду дотримання принципів верховенства права. Зокрема, це стосується законності, рівності, пропорційності, права бути почутим тощо.

Так, у разі наявності публічно-правового спору, адміністративний суд, крім іншого, зобов'язаний перевірити, чи прийнято рішення або вчинена дія (бездіяльність) суб'єктом владних повноважень:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Чи використано повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.

По завершенню розгляду публічно-правового спору, у разі задоволення адміністративного позову суд може визнати протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності та скасувати або визнати нечинними рішення чи окремі його положень. Крім того, суд має повноваження зобов'язати відповідача вчинити певні дії або утриматися від них, визнати наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, стягнути з відповідача кошти тощо.

Маючи наведені вище завдання та повноваження, адміністративна юстиція не лише захищає права людини від неправомірних дій органів влади, а й сприяє утриманню влади у межах її компетенції, гарантує передбачуваність і правову визначеність публічних дій, допомагає забезпечувати підзвітність органів влади. У підсумку все це слугує якості публічних послуг, які отримує людина від влади, та стимулює довіру до неї з боку суспільства.

### Особливості адміністративного судочинства та правова природа рішень адміністративних судів

Особливості адміністративного судочинства полягають не стільки в тому, що адміністративні суди призначені розглядати спори між органами публічної влади та пересічними громадянами, скільки у встановленні особливих, відмінних від інших юрисдикцій, принципів розгляду справ. Ця відмінність зумовлена необхідністю подолання природної нерівності між дійсними можливостями пересічного громадянина та набагато ширшими можливостями органу публічної влади, посадової особи. На зрівняння дисбалансу у положенні сторін при розгляді публічно-правового спору спрямована низка особливостей у процесуальних повноваженнях, що стосується як суду, так і сторін у справі. З огляду на це, принципи рівності, змагальності, диспозитивності тощо в процесі розгляду адміністративних справ застосовуються з певними, обґрунтованими нижче, застереженнями.

Людина як позивач вже на стадії подання позовної заяви до розгляду отримує часткові переваги. У разі оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень позивач самостійно обирає адміністративний суд: або за місцем реєстрації місця проживання позивача, або за місцезнаходженням відповідача. Також на прохання позивача службовець апарату адміністративного суду може надати допомогу в оформленні позовної заяви; позивач може заявити клопотання до суду про надання йому правової допомоги. Крім того, обов'язок при поданні адміністративного позову довести отримання копій позовної заяви відповідачем і третіми особам поширюється тільки на позивачів – суб'єктів владних повноважень. Пересічному громадянину достатньо додати до позовної заяви її копії та копії всіх документів, що додаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб.

У разі оскарження нормативно-правових актів органів публічної влади, на цей орган покладається обов'язок опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Вказана дія вчиняється для того, щоб кожен, кого стосується оспорюваний акт, міг, за бажання, вступити у справу. На тих самих умовах публікації підлягає резолютивна частина рішення суду, у випадку визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили.

Безпосередньо в процесі розгляду справи особливості адміністративного судочинства виявляються таким чином:

1. На відміну від судових процесів в інших юрисдикціях, на відповідача, яким є суб'єкт владних повноважень, покладено обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності. Таким чином, практична реалізація обов'язку позивача щодо доказування фактів, обставин тощо, на яких базується його припущення про неправомірність рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, суттєво полегшується.

2. Адміністративний суд не зв'язаний виключно доказовою базою, яку в змагальному порядку надають сторони у справі в обґрунтування власних позицій. Він має повноваження із власної ініціативи збирати, виявляти та витребувати докази, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі. У цьому аспекті розгляд справи в адміністративному суді також відрізняється від інших юрисдикцій, окрім конституційного судочинства, де дослідницький принцип при розгляді справ переважає над принципом змагальності. Перевага дослідницької складової зумовлює й інші особливості, зокрема те, що на прийняття рішення в адміністративному суді суттєво меншою мірою впливає риторика сторін, фактор аудиторії та інші позараціональні чинники.

3. Адміністративний суд не обмежений лише позовними вимогами. Якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять, суд у своєму рішенні може вийти за межі позовних вимог. Наприклад, крім визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень, суд може зобов'язати його вчинити дії, спрямовані на відновлення прав людини, які порушені таким рішенням.

4. Суд володіє достатньо широкою дискрецією щодо змісту рішення, яке приймає. В його основу покладено не лише визначені законодавцем можливості (визнання акта недійсним, зобов'язання вчинити дії тощо), а й визначені самим судом інші способи гарантування дотримання і захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Наведені вище повноваження адміністративного суду в процесі розгляду справи і прийняття рішення, зокрема можливість за позовом пересічного громадянина визнати протиправним рішення суб'єкта владних повноважень будь-якого рівня, слугують ілюстрацією практичної дієвості принципу верховенства права, враховуючи те,

що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

### **Конституційне судочинство як засіб захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування**

Ще одним інститутом судового захисту прав людини є Конституційний Суд, до повноважень якого належить не лише вирішення питання про відповідність Конституції України законів України, інших правових актів, а й здійснення офіційного тлумачення Основного Закону.

Враховуючи, що місцева громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України, а саме місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, відповідно, і можливість тлумачення Конституції України, а також законів та інших актів на предмет їх відповідності Конституції України має дуже важливе значення для захисту прав і свобод людини у сфері місцевого самоврядування.

У процесі здійснення такого захисту закони та постанови Верховної Ради України, укази чи розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та інші акти, які приймають ці органи, з мотивів їх неконституційності, повністю або в частині, можуть визнаватися Конституційним Судом такими, що не відповідають Конституції України. З цього моменту вони втрачають свою чинність.

Важливою відмінністю конституційної юрисдикції від інших, є не лише повноваження офіційно тлумачити Конституцію України та визначати конституційність тих чи тих актів, а й суттєве обмеження суб'єктів, які можуть звернутись до Конституційного Суду з відповідними зверненнями.

Суб'єктами звернень до Конституційного Суду є Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, а у випадку подання конституційної скарги – фізичні особи, юридичні особи, крім юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, заснованих на державній формі власності.

Для мешканців територіальної громади, які мають намір захистити свої права та інтереси, використовуючи юрисдикційні повноваження Конституційного Суду, є декілька шляхів, як це можна зробити.

У першому випадку необхідно звернутися до Президента України як гаранта Основного Закону,

або уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, або до народного депутата України з заявою (скаргою), яка містила б обґрунтування необхідності використання повноважень останніх на звернення до Конституційного Суду. Така заява повинна містити аргументи щодо порушень прав і свобод людини тими чи тими актами, які були прийняті Верховною Радою України, Президентом України чи Кабінетом Міністрів України, та можливої неконституційності цих актів чи їхніх окремих положень. Так само можуть бути піддані сумніву дії чи бездіяльність посадових осіб чи органів публічної влади на предмет їхньої відповідності Конституції України, що, своєю чергою, вимагає офіційного тлумачення останньої.

В іншому випадку, в разі судового розгляду скарги громадянина на дії, бездіяльність чи рішення посадових осіб, органів публічної влади, у громадян України є можливість подати до Конституційного Суду скаргу щодо відповідності Конституції України законів України (окремих положень), які застосовано судом в остаточному судовому рішенні.

Наприклад, мешканець територіальної громади оскаржує дію посадової особи органу публічної влади в адміністративному суді, юрисдикцію котрого ми розглянули раніше. Суд першої інстанції відмовляє в задоволенні позову, посилаючись на норми відповідного закону. Апеляційний суд залишає рішення першої інстанції без змін, а Верховний Суд не знаходить підстав для перегляду рішень, посилаючись на правильне застосування судом першої та другої інстанцій норм вказаного раніше закону. У такому випадку, якщо у скажника є аргументи, наприклад про те, що застосований закон звужує або скасовує гарантовані Основним Законом права і свободи, він має право подати конституційну скаргу щодо відповідності Конституції України такого закону (окремого положення), які застосовано судом в остаточному судовому рішенні. У разі задоволення Конституційним Судом скарги та визнання неконституційним закону чи його окремого положення, у скажника з'являється можливість перегляду рішення суду, яке його не задовольнило.

### **Правозахисна роль практики Європейського суду з прав людини**

У разі вичерпання всіх національних можливостей судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, у громадян України є право на звернення зі скаргою до Європейського суду з прав людини.

Слід зауважити, що національні можливості судового оскарження не передбачають розгляду раніше процедуру подання до Конституційного Суду скарги щодо відповідності Конституції України законів України (окремих положень), які застосовано судом в остаточному судовому рішенні.

Реалізація права на звернення зі скаргою до Європейського суду з прав людини стала можливою завдяки вступу України до Ради Європи і прийняття на себе зобов'язання виконувати рішення цього суду.

Підставою звернення до Європейського суду з прав людини є порушення прав людини, викладених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у результаті вчинення дій або прийняття рішень органами публічної влади держави, у тому числі органами місцевого самоврядування. Суд не розглядає заяви, спрямовані проти дій осіб приватного права.

У результаті судового розгляду Європейський суд з прав людини встановлює або спростовує факт порушення прав людини, які захищаються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод з боку органів публічної влади України або іншої держави, яка виступає відповідачем у справі. У разі задоволення заяви, як правило, Суд зобов'язує державу відновити порушені права та виплатити заявникові грошову компенсацію за допущені порушення. Своєю чергою, таке рішення є підставою для перегляду рішення національного суду, який прийняв його остаточним та не захистив права заявника, які охороняються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Одним із прикладів захисту прав людини від дій органу місцевого самоврядування є рішення у справі «Дземюк проти України», прийняте Європейським судом з прав людини в 2014 р. [2].

Правозахисна роль рішень Європейського суду з прав людини полягає не лише у прийнятті правовідновлюваних рішень. Через системні порушення прав людини Суд може зобов'язати державу вжити заходів у правотворчій, правозастосовній діяльності, які унеможлилювали такі порушення.

Такі зобов'язані можуть бути як прямі, так і опосередковані. У першому випадку рішення Суду містить положення про наявність потреби прийняти чи змінити певний закон. У другому – зазначити, що чинне законодавство не може повноцінно гарантувати захист тих чи тих конвенційних прав людини або те, що наявні гарантії не є дієвими.

Такі рішення Європейського суду з прав людини спонукають правотворчі органи країни до удосконалення системи законодавства. Це відбувається шляхом прийняття нових нормативно-правових актів або внесенням змін до чинних. Удосконалення також відбувається і в правозастосовній практиці, адже без прийняття відповідних рішень, які стосуються захисту прав людини, законодавство не діє.

Одним із прикладів закону, прийняття якого було стимульовано відповідним «пілотним» рішенням Європейського суду з прав людини, є Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».

Загалом треба зазначити, що найважливішим чинником реалізації правозахисної функції Європейського суду з прав людини є чітке виконання його судових рішень. На досягнення цього покликані і законодавство України, зокрема Закон «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини», спрямований на виконання остаточних рішень суду проти України.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що право на оскарження є динамічним, багатоаспектним та продовжує змістовно розвиватися разом з розширенням нашої уяви про права людини, верховенство права та про його складові елементи.

#### Список літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Європейський суд з прав людини. Справа «Дземюк проти України» (Заява № 42488/02) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a51](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_a51). – Назва з екрана.

*O. Tseliev*

### RIGHT TO APPEAL AGAINST DECISIONS OF PUBLIC AUTHORITIES AND THEIR OFFICIALS AS COMPONENT OF THE RULE OF LAW

*This article regards some aspects of theoretical development and practical realisation of one of the components of the rule of law, i.e. the right to appeal, particularly judicial and extrajudicial procedure of appeal against decisions of public authorities, their officials. Administrative legal proceeds are considered as the leading means of protection of human rights from illegal acts and decisions of the government authorities. The author considers peculiarities of administrative legal proceedings and the legal nature of decisions of administrative courts. Attention is paid to constitutional proceedings as a means of protection of human rights*

*in the area of local self-government and the human rights role of the practice of the European Court of Human Rights.*

*In particular, the analysis focuses on the legal confirmation of general principles of the right to judicial and extrajudicial complaint implementation and its subsequent display in regulatory enactments, having determined the main requirements for a complaint form and its contents, the powers of public authorities regarding the examination of complaints. The rights of citizens in the process of reviewing their complaints are detailed, including the practical implementation of the right to be heard.*

*The paper considers powers of administrative courts in a part of inspection of decisions, actions or inactions of the government agencies, in particular the admissibility of their commission from the point of view of the compliance with the rule of law. Warnings as for the particularities of application of such principles as equality, competition, dispositivity, etc. in the process of reviewing administrative cases, are justified.*

*The role of innovation in the powers of the Constitutional Court is analyzed, namely the possibility of filing a complaint concerning the correspondence of the Constitution of Ukraine to the laws of Ukraine (specific provisions) which are applied by the court in its final judgment.*

*The reasons of filing the complaint to the European Court of Human Rights are determined with the impact of its decisions on law-restorative, law-making, and law-enforcement activity of the state.*

**Keywords:** right to appeal, rule of law, administrative justice, constitutional proceedings, practice of the European Court of Human Rights.

*Матеріал надійшов 03.04.2017*

УДК 352.07:340.131

Венгер В. М.

## ПРОЗОРИСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ\*

*У статті здійснено загальний аналіз дотримання принципу прозорості й відкритості у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Подано характеристику основних підходів та вразливих сфер дотримання органами публічної влади законодавчих положень щодо оприлюднення інформації про їхню роботу. Проаналізовано засади організації функціонування офіційних веб-сайтів органів публічної влади, акцентовано увагу на особливостях діяльності органів місцевого самоврядування у цьому напрямі забезпечення дотримання принципу прозорості.*

**Ключові слова:** прозорість, відкритість, гласність, орган публічної влади, офіційний веб-сайт, адміністративні послуги, законність, органи місцевого самоврядування, верховенство права.

Діяльність органів публічної влади відповідно до спеціально-дозвільного принципу, закріпленого у частині другій статті 19 Конституції України, має здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Встановлення у низці законів та підзакон-

них актів спеціальних положень, що зобов'язують органи державної влади та органи місцевого самоврядування діяти прозоро, відкрито та гласно, сьогодні є актуальною вимогою суспільства та сучасного цивілізаційного етапу розвитку держави загалом та кожної з її інституцій зокрема.

\* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).