

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів у сфері надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. За результатами порівняльно-правового дослідження сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб через створення ефективних механізмів оскарження у сфері надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративні органи, надання адміністративних послуг, Європейський Союз, адміністративна процедура, адміністративне оскарження, судове оскарження.



**Михайлюк
Яна Богданівна,**

*кандидат юридичних
наук, Класичний
приватний
університет*

Постановка проблеми та актуальність теми дослідження. Проблеми правозастосовної практики, що виникають під час оскарження адміністративних актів у сфері надання адміністративних послуг, є одними з основних, які потребують нагального вирішення. Враховуючи, що правовідносини щодо надання адміністративних послуг виникають виключно у сфері зовнішньо управлінської діяльності органів публічної адміністрації, значна частина всіх правовідносин, що виникають між громадянами та адміністративними органами, стосується саме надання адміністративних послуг. Досвід країн Європейського Союзу (далі — ЄС) у досліджуваній сфері є досить прогресивним, відтак застосування його у вітчизняній практиці оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів має вагомe значення для розвитку вітчизняної адміністративно-правової доктрини та практики.

Стан наукового дослідження. Дослідженням правового регулювання надання адміністративних послуг в українській адміністративно-правовій науці займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. Л. Дембіцька, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, І. Б. Коліушко, Є. В. Курінний,

Г. М. Писаренко, А. А. Пухтецька, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук, К. В. Химичук та інші. Окрема увага дослідженню проблем оскарження адміністративних актів була присвячена в працях А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, В. Г. Перепелюка, А. М. Школика та ін. Серед зарубіжних науковців, що здійснювали дослідження у сфері публічних та адміністративних послуг, варто назвати таких: В. Браун, Д. Гайфорд, В. Вайс, В. Кемпен, М. Кларк, Ф. Котлер, Р. Міллер, Р. Мердик, К. Пейтман, Р. Ролінгс, М. Сеневіратн, Р. Сірден, Дж. Стюарт, К. Фрідман, Е. Форстхофф, Ю. Шварце та ін.

Проте окремого наукового дослідження потребують питання вдосконалення адміністративного та судового оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів у сфері надання адміністративних послуг, а також розвитку додаткових механізмів захисту прав громадян у досліджуваних правовідносинах.

Метою цієї статті є дослідження правового регулювання оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів у сфері надання адміністративних послуг у країнах ЄС та Україні, а також обґрунтування необхідності застосування позитивного досвіду європейських країн із метою вдосконалення українського законодавства в досліджуваній сфері.

Завдання статті — узагальнити європейський досвід правового регулювання процедур адміністративного оскарження актів адміністративних органів у сфері надання адміністративних послуг; розглянути

альтернативні методи вирішення публічно-правових спорів та перспективи їх застосування в українській правотворчій та правозастосовній практиці; проаналізувати судову практику розгляду спорів стосовно оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів у сфері надання адміністративних послуг; з урахуванням дослідженого європейського досвіду сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення українського законодавства.

Виклад основного матеріалу. У європейській юридичній літературі приділяють окрему увагу формуванню ефективних механізмів захисту прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації. Зазвичай виділяють «превентивний захист та захист після порушення прав. Превентивний захист від незаконних рішень органів публічної адміністрації забезпечується через реалізацію принципу участі громадськості в прийнятті рішень органами публічної адміністрації, наприклад, шляхом попередніх громадських обговорень» (пер. з англ. — Авт.) [16, с. 33]. Застосування превентивного захисту має важливе значення, проте не може убезпечити від виникнення конфліктних ситуацій, тому існування ефективних засобів захисту прав після їх порушення залишається необхідністю.

Серед способів захисту прав громадян у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування в юридичній літературі виділяють: «політичний правовий захист (захист за участю депутатів, омбудсмана), адміністративний захист

(реалізується через адміністративне оскарження та прохання про перегляд), судовий захист, у тому числі захист прав і свобод людини за допомогою міжнародних судових інституцій та квазісудових установ (адміністративних трибуналів), захист правоохоронними органами, альтернативні способи захисту (примирення, медіація) та інші» (пер. з англ. — Авт.) [16, с. 32–33]. Зазначені способи захисту прав і свобод громадян із різною поширеністю застосовуються для розгляду скарг щодо надання адміністративних послуг у країнах ЄС.

Адміністративне оскарження є найпоширенішим способом захисту прав приватних осіб у відносинах із суб'єктами надання адміністративних послуг. Як зазначається в юридичній літературі, «з точки зору адміністративної процедури, таке оскарження можна розглядати як один із видів адміністративної процедури або як її факультативну стадію» [3, с. 206]. Схиляємося до думки, що адміністративне оскарження є факультативною стадією адміністративної процедури, оскільки без попередніх стадій адміністративної процедури не можливим є оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Стадія адміністративного оскарження займає окреме місце при здійсненні адміністративної процедури та завершується прийняттям адміністративного акта, яким може бути скасовано, змінено чи залишено в силі оскаржуваний адміністративний акт або зобов'язано вчинити певні дії чи утриматися від їх вчинення в разі оскарження протиправної дії чи бездіяльності. Рішення, що прийняте

за результатами адміністративного оскарження, є обов'язковим для виконання нижчим органом, проте зазначене рішення може бути оскаржене до суду фізичною чи юридичною особою, якщо її права чи інтереси порушено прийнятим рішенням. Адміністративне оскарження характеризується такими ознаками: виступає факультативною стадією адміністративної процедури; реалізується в межах системи органів публічної адміністрації (чи спеціально утворених комісій); порядок здійснення оскарження регламентований адміністративно-процедурними нормами; зазвичай, має обов'язковий характер перед зверненням до суду (у деяких країнах, зокрема в Україні, адміністративне оскарження є диспозитивним); переважно має безоплатний характер; за результатами адміністративного оскарження суб'єкт розгляду скарги може прийняти рішення, яким вирішити справу по суті на відміну від судового розгляду; рішення, прийняте за результатами адміністративного оскарження, є обов'язковим для виконання, проте може бути переглянute в судовому порядку та ін.

Практика застосування адміністративного оскарження в Україні характеризується низькою ефективністю. З метою усунення існуючих недоліків адміністративного оскарження та підвищення його затребуваності серед населення, підлягає перегляду низка нормативно-правових актів різної юридичної сили, якими регулюється порядок адміністративного оскарження. Враховуючи досвід європейських країн, процедура адміністративного оскарження повинна

бути закріплена в єдиному процедурному кодексі чи законі та застосовуватися під час здійснення різних адміністративних проваджень.

Незалежність та об'єктивність суб'єкта розгляду скарг є однією з передумов ефективного адміністративного оскарження. Відповідно до процедурних законів європейських країн розгляд адміністративних скарг здійснюється різними суб'єктами, передбаченими законом. Наприклад, згідно з параграфом 2 статті 127 Кодексу про адміністративні провадження Республіки Польща «компетентним для розгляду апеляцій є орган публічної адміністрації вищого ступеня, якщо законом не передбачений інший апеляційний орган» [1, с. 332], водночас відповідно до статті 69-а Закону Австрійської Республіки «Про адміністративну процедуру» розгляд апеляцій здійснюють «незалежні адміністративні сенати в землях» [1, с. 253].

Відповідно до частини 1 статті 102 проекту АПК України «суб'єктом розгляду скарги є утворена адміністративним органом комісія з розгляду скарг, яка діє на громадських засадах» [9, с. 46]. У науковій юридичній літературі зазначена пропозиція щодо розгляду скарг спеціальною комісією, яка діє на громадських засадах, досить обґрунтовано критикувалась. Зокрема, Д. В. Лученко, досліджуючи проблеми адміністративного оскарження, зазначає, що «недоліками правового регулювання діяльності комісій із розгляду скарг, що передбачене в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, є те, що їх створення є правом, а не обов'язком адміністративного органу, їх рішення носять

рекомендаційний характер та склад цих комісій формується не на фаховій основі» [5, с. 228–229].

У статті 80 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» від 11 грудня 2014 року зазначається, що «у разі, коли адміністративний орган не утворив комісію з розгляду скарг, суб'єктом розгляду скарги є вищий адміністративний орган, який уповноважений розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань» [10, с. 31]. Проте серед суб'єктів надання адміністративних послуг не завжди простежується чітка вертикаль, тобто наявність вищого органу, який може розглядати скарги та скасовувати попередні рішення. Наведене становище в юридичній літературі пропонується вирішити через запровадження процедури перегляду. Проте запровадження процедури перегляду не розв'язує проблеми неупередженості розгляду суб'єктом, який видав адміністративний акт, клопотання про перегляд цього акта. Зазначена ситуація може бути виправлена через встановлення обов'язку зазначених органів створювати комісії з розгляду скарг у порядку адміністративного оскарження.

Наступним основним способом оскарження у сфері надання адміністративних послуг є судове оскарження незаконних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що залишається затребуваним і використовується для вирішення значної кількості спорів. У державах-членах ЄС судовий розгляд у багатьох випадках застосовується як один із основних способів вирішення спорів, хоча йому

притаманні формальність, затяжна процедура судового розгляду, а також необхідність несення значних судових витрат. Певні недоліки судового розгляду притаманні також українській судовій системі, особливо зважаючи на внесення змін до Закону України «Про судовий збір» та значне збільшення ставок судового збору, судовий розгляд став досить затратним способом захисту прав.

На основі проведеного аналізу судової практики встановлено, що основними видами публічно-правових спорів у сфері надання адміністративних послуг, що розглядаються адміністративними судами, є такі: спори про визнання незаконним і скасування рішення про відмову в наданні адміністративної послуги та зобов'язання вчинити дії (надати адміністративну послугу), спори про визнання бездіяльності суб'єкта надання адміністративної послуги протиправною та зобов'язання вчинити дії (у разі зволікання суб'єкта надання адміністративної послуги з розглядом заяви про надання адміністративної послуги), спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері надання адміністративних послуг, спори щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень на предмет їх відповідності Закону України «Про адміністративні послуги» та іншим законам, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах та інші.

Проблемним аспектом розгляду справ щодо оскарження відмови в наданні адміністративних послуг залишається співвідношення

повноважень адміністративного суду під час розгляду справи та дискреційних повноважень (адміністративного розсуду) суб'єктів надання адміністративних послуг. Відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 року під дискреційними повноваженнями слід розуміти «повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за цих обставин» [17, с. 2].

Проте, коли адміністративний орган діє в межах дискреційних повноважень, його рішення також можуть бути предметом судового розгляду. Європейський суд із прав людини в рішенні зі справи «Волохи проти України» вказав на те, що «законодавство України не визначає з достатньою чіткістю межі та умови здійснення органами влади своїх дискреційних повноважень у сфері, про яку йдеться», а також Судом акцентовано увагу на тому, що під час здійснення органами влади своїх дискреційних повноважень законом повинні бути передбачені достатні гарантії «захисту від свавілля при застосуванні таких заходів спостереження» [4, с. 133].

Судова практика адміністративних судів в Україні щодо втручання у сферу дискреційних повноважень є неоднозначною. Наприклад, Постановою Вищого адміністративного суду України від 26 березня 2015

року у справі № К/9991/60209/12 зобов'язано державного реєстратора вчинити певні дії [8, с. 7]. У наведеному випадку суд, встановивши незаконність відмови в наданні певної адміністративної послуги, зобов'язав адміністративний орган надати цю адміністративну послугу.

Проте в Постанові від 13 серпня 2015 року у справі № К/800/32245/14 Вищий адміністративний суд України зазначає, що «при цьому, перевіряючи рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність закріпленим ч. 3 ст. 2 КАС України критеріям, суд не втручається в дискрецію (вільний розсуд) владних повноважень поза межами перевірки за названими критеріями» [7, с. 4], хоча при розгляді справи судом встановлено протиправність відмови в здійсненні державної реєстрації речових прав.

Зазвичай повноваження органів публічної адміністрації є чітко визначеними та здійснення їх є обов'язком такого органу, а передбачені законом випадки відмови в здійсненні певних дій чи видання адміністративних актів обмежені виключними переліками підстав. Дискреційні повноваження мають місце лише тоді, коли орган публічної адміністрації може вибирати між кількома варіантами поведінки та несе відповідальність за здійснений вибір. Наприклад, у випадку звернення особи за наданням адміністративних послуг, таких як реєстрація з веденням реєстрів чи легалізація актів або надання інших послуг, що є обов'язком суб'єкта надання адміністративної послуги, застосування органом дискреційних повноважень у

цих випадках є обмеженим нормами права, що встановлюють підстави для відмови в наданні певної адміністративної послуги. У наведеному аспекті має значення принцип економічності процесуальної діяльності, «відповідно до якого орган влади зобов'язаний встановити всі недоліки відповідного звернення ще під час його першого розгляду» [2, с. 481–482]. Таким чином, під час розгляду справи про оскарження відмови в наданні такої адміністративної послуги суд, встановивши неправомірність відмови з наведених суб'єктом владних повноважень підстав, може зобов'язати суб'єкта надання адміністративної послуги надати таку послугу.

Інша ситуація має місце, коли надання адміністративних послуг стосується розпорядження обмеженими ресурсами і суб'єкт надання адміністративної послуги може обирати між кількома варіантами розпорядження з метою застосування найбільш ефективного. Наприклад, у разі звернення суб'єкта підприємницької діяльності для отримання дозволу на користування надрами суб'єкт, який надає таку послугу, може вибрати із заявників того, який пропонує найбільш ефективні умови користування обмеженими ресурсами й відповідає іншим вимогам, що встановлені в законі. У такому випадку адміністративний суд не може зобов'язати суб'єкта надання адміністративних послуг прийняти конкретне рішення. Проте дискреційний розсуд органів публічної адміністрації повинен бути обмеженим, виходячи з принципу верховенства права та справедливості, що відповідає

позиції Європейського суду з прав людини та правозастосовній практиці держав-членів ЄС. Тому, зважаючи на неоднорідну судову практику розгляду судами аналогічних спорів, пропонуємо розв'язати наведену проблему через узагальнення судової практики.

Окрім названих видів публічно-правових спорів у сфері надання адміністративних послуг, можна виділи спори щодо оскарження неправомірних дій суб'єктів надання адміністративних послуг щодо порушення строків надання адміністративних послуг, перевищення владних повноважень під час розгляду індивідуальної справи щодо надання адміністративних послуг, спори щодо встановлення розміру плати за надання адміністративних послуг, спори щодо невиконання рішень, які є результатом надання адміністративних послуг тощо.

Розглянуті основні способи оскарження у сфері надання адміністративних послуг, такі як адміністративне оскарження та судовий захист. Проте, окрім зазначених способів оскарження, у європейській правозастосовній практиці застосовуються альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів. Відповідно до Рекомендації № Rec (2001)9 Комітету міністрів державам-членам «Про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами» від 5 вересня 2001 року передбачено такі альтернативні методи врегулювання спорів, як «внутрішній розгляд справ, примирення, медіація, договірне врегулювання та арбітраж» [14, с. 1].

Альтернативним методом врегулювання адміністративних спорів є

примирення. Процедуру примирення доцільно здійснювати на стадії адміністративного оскарження та на стадії судового розгляду. Відповідно до частини третьої статті 51 КАС України сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Таке примирення застосовується вже на стадії судового розгляду, проте чинним законодавством застосування примирення під час адміністративного оскарження не передбачено.

Натомість можливість укладення мирових угод у процесі адміністративного оскарження передбачена статтею 114 Кодексу про адміністративні провадження Республіки Польща: «у випадку оскарження рішень органу державної влади, сторони можуть досягти угоди, якщо вона не суперечить природі спору, та якщо це допоможе спростити або прискорити процедуру розгляду і не суперечить положенням закону» [1, с. 330]. Враховуючи зазначене, з метою вдосконалення процедури адміністративного оскарження пропонуємо передбачити в новій редакції проекту загального законодавчого акта щодо регулювання адміністративних процедур можливість укладення між сторонами мирової угоди (примирення), що затверджуватиметься відповідним органом, уповноваженим розглядати адміністративні скарги.

Іншим альтернативним способом вирішення спорів за участю адміністративних органів є медіація, що може застосовуватися як на стадії адміністративного оскарження,

так і під час судового розгляду адміністративних скарг. Медіацію вперше почали застосовувати під час вирішення приватноправових спорів. Пізніше медіація почала застосовуватися для розв'язання спорів між приватними особами та адміністративними органами.

У Франції питання медіації в публічно-правових спорах вирішено шляхом запровадження «моделі інституціональних медіаторів» [13, с. 254]. Наприклад, у 2002 році був заснований інститут посередників (медіаторів) при Міністерстві економіки, фінансів та промисловості з метою здійснювати врегулювання спорів у сфері оподаткування фізичних та юридичних осіб, сплати податків тощо. У квітні 2004 року був затверджений Статут медіаторів у сфері муніципальних послуг, на підставі якого «сформувався інститут медіаторів із чітким визначенням їх статусу, гарантій неупередженості, інструкцій щодо процесу медіації та закріплені принципи процедури посередництва як альтернативного способу врегулювання адміністративних спорів» (пер. з англ. — *Авт.*) [13, с. 255].

В українських юридичних джерелах сформувалися різні наукові підходи щодо можливості впровадження інституту медіатора у сфері вирішення адміністративних спорів [6, с. 100; 11, с. 140]. Проте вважаємо, що порядок здійснення медіації у сфері адміністративного оскарження підлягає врегулюванню як альтернативна процедура вирішення спорів поряд із примиренням. Запровадження інституту медіаторів є необхідним не лише для сфери адміністративного оскарження

чи адміністративної юстиції, а також для цивільної та господарсько-правової юстиції. Тому питання правового регулювання інституту медіаторів потребують комплексного вирішення через прийняття спеціального закону, положення якого стосуватимуться діяльності медіаторів щодо вирішення спорів в адміністративно-правовій і в приватно-правовій сфері.

Політичний спосіб захисту прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації зазвичай є менш поширеним на практиці, ніж попередні, та застосовується зазвичай не для вирішення індивідуальних справ, а з метою забезпечення загального інтересу. В останньому випадку такий захист забезпечується через політичну відповідальність уряду, депутатські звернення, завдяки діяльності офісу аудиторів (рахункової палати) тощо. Проте важливішим для захисту прав громадян від порушень з боку органів публічної адміністрації є їх захист за участю омбудсмана.

Інститут омбудсмана набув значного поширення в країнах, що належать до англосаксонської системи права. Зокрема, у Великобританії наявний особливий суб'єкт правовідносин з надання публічних послуг — «омбудсман у сфері публічних послуг» (англ. — «*Public services ombudsman*»), що був «утворений об'єднанням посад омбудсмана з питань охорони здоров'я, омбудсмана з питань місцевого самоврядування, омбудсмана з питань соціальних послуг та з питань діяльності адміністративних органів. Омбудсмани з питань публічних послуг запроваджені окремими актами парламенту в Уельсі та Шотландії

у 2005 році» (пер. з англ. — *Авт.*) [15, с. 9].

Незважаючи на те, що інститут омбудсмана є традиційно притаманним англосаксонській системі права, застосування зазначеного інституту має місце також у країнах континентальної системи права, зокрема в Німеччині діє омбудсман, завданням якого є сприяння розгляду скарг приватних осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації. Інститут омбудсмана діє в окремих одиницях федерації та використовується як субсидіарний засіб захисту прав приватних осіб у публічно-правових відносинах «будучи додатковим механізмом поряд із парламентським комітетом з розгляду скарг, повноваження омбудсмана щодо розгляду скарг зазвичай не виходять за межі повноважень зазначених комітетів» [12, с. 36], проте залишається ефективним механізмом захисту прав громадян.

Діяльність омбудсмана розглядається як окремий засіб захисту прав громадян у відносинах з адміністративними органами в Бельгії: «повноваження омбудсмана щодо розгляду скарг певним чином ширші, ніж судові, оскільки омбудсман може не лише перевіряти законність рішення адміністративного органу, а також його доцільність. З іншого боку, захист омбудсмана не є таким сильним, як судовий, оскільки омбудсмен не може остаточно завершити розгляд справи. Його рішення мають рекомендаційний характер для адміністративного органу» [16, с. 34].

В Україні, окрім Уповноваженого Верховної Ради України з прав люди-

ни, також діє Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, Уповноважений Президента України з прав кримськотатарського народу та ін. Правовий статус та повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначається Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 № 776/97-ВР. Правовий статус уповноважених Президента України із зазначених питань закріплений у відповідних указах Президента України з наділенням різного роду повноваженнями, проте основним завданням їхньої діяльності є підвищення ефективності захисту прав громадян у доручених їм сферах.

Доцільність запровадження додаткового інституту захисту прав громадян у сфері надання адміністративних послуг підтверджується тим, що в публічно-правових відносинах менш захищеною стороною є приватна особа, оскільки адміністративний орган, використовуючи своє становище, може зловживати наданими йому повноваженнями. Сфера надання адміністративних послуг є однією з основних сфер, у яких відбувається прямиий зв'язок органів державної влади з громадянами, тому потребує окремої уваги з боку держави, зважаючи на недосконалість існуючих способів захисту прав і свобод громадян у відносинах щодо надання адміністративних послуг.

Вважаємо, що найбільш ефективним кроком буде запровадження окремого інституту Уповноваженого

Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг. Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг варто закріпити на рівні закону. У відповідному законі потрібно також закріпити вимоги до кандидата на посаду Уповноваженого, порядок призначення та припинення повноважень Уповноваженого, звільнення його з посади, порядок організації та фінансування діяльності Уповноваженого, повноваження щодо захисту прав громадян, порядок звітування Уповноваженим про результати своєї діяльності, гарантії його діяльності. Уповноваженого доцільно наділити повноваженнями щодо розгляду скарг на дії адміністративних органів у сфері надання адміністративних послуг, а також правом проводити відповідні перевірки, отримувати необхідну інформацію, виносити акти реагування, обов'язкові для розгляду адміністративними органами, які надають адміністративні послуги, та ін. Важливо передбачити безоплатність такого способу захисту. Безперечно, діяльність омбудсмана щодо захисту прав громадян у сфері надання адміністративних послуг не зможе розв'язати всіх наявних проблем, проте, коли існуючі засоби захисту є неефективними, наявність дієвих правових механізмів впливу Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг у випадках порушення прав і свобод громадян суб'єктами надання адміністративних послуг сприятиме утвердженню верховенства права та формуванню правової держави.

Висновки. У статті досліджено способи оскарження у сфері надання адміністративних послуг і визначено перспективи вдосконалення українського законодавства з урахуванням європейського досвіду для забезпечення своєчасності, доступності та ефективності оскарження адміністративних актів. Удосконалення правового регулювання адміністративного оскарження має відбуватися з урахуванням європейського досвіду суб'єктів розгляду скарг та процедурних гарантій дотримання прав скажників під час розгляду адміністративних скарг.

З метою вдосконалення судової практики розгляду адміністративними судами спорів у сфері надання адміністративних послуг встановлено, що вирішення потребує питання меж дискреційних повноважень суб'єктів надання адміністративних послуг та можливості втручання адміністративних судів у сферу адміністративного розсуду суб'єктів надання адміністративних послуг.

На основі вивчення позитивного досвіду надання послуг органами публічної адміністрації у Великобританії встановлено особливий авторитет та значення омбудсмана у сфері надання адміністративних послуг і запропоновано прийняти відповідний Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг», яким визначатиметься правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг, порядок призначення, повноваження щодо захисту прав та інтересів приватних осіб у сфері надання адміністративних послуг тощо.

Подальшого дослідження потребує позитивний досвід правового регулювання оскарження адміністративних актів у сфері надання адміністративних послуг у країнах ЄС з метою формування ефективних механізмів захисту прав громадян у відносинах з адміністративними органами в українській адміністративно-правовій доктрині та практиці.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К. : Юрид. думка, 2004–2005. — 2004. — 592 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
4. Європейський суд з прав людини : Рішення «Волохи проти України» від 22 липня 2004 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 23. — С. 126–134.
5. Лученко Д. В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження / Д. В. Лученко // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». — 2013. — № 1 (12). — С. 223–231.
6. Лученко Д. В. Про позасудове оскарження в адміністративному праві та перспективи його розвитку в Україні / Д. В. Лученко // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». — 2012. — № 3 (10). — С. 97–105.
7. Постанова Вищого адміністративного суду України від 13.08.2015 р. у справі № К/800/32245/14. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень: офіц. веб-портал. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48857222>. — (Дата звернення 25.01.2016). — Назва з екрана.
8. Постанова Вищого адміністративного суду України від 26.03.2015 р. у справі № К/9991/60209/12. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень: офіц. веб-портал. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43408026>. — (Дата звернення 25.01.2016). — Назва з екрана.
9. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 грудня 2012 р. № 1147. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511. — (Дата звернення 23.11.2014). — Назва з екрана.
10. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 11 грудня 2014 року. [Електронний ресурс] // Міністерство юстиції України : офіц. веб-портал. — Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/file/42462>. — (Дата звернення 23.11.2015). — Назва з екрана.
11. Сало Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів / Л. Сало // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : XVI регіон. наук.-практ. конф., 8–9 лют. 2010 р. — Львів : Юрид. факультет Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2010. — С. 140–141.
12. Dacian C. Dragos. Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law / Dacian C. Dragos, B. Neamtu. — Berlin : Springle-Verlag, 2014. — 604 p.
13. Kavalnè S. Mediation in disputes between public authorities and private

parties: comparative aspects / S. Kavalnė, I. Saudargaitė // Jurisprudence, 2011. — No. 18 (1). — P. 251–265.

14. On alternative stollitigation between administrative authorities and private parties. [Electronic resource] : Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to Member States // Council of Europe. — Access mode : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Back>. — (Viewed on November 5, 2014). — Title from the screen.

15. Public Services Ombudsmen: a consultation paper № 196. [Electronic resource] / Great Britain Law Commission, 2010. — Access mode : <https://books.google.com>.

ua/. — (Viewed on January 30, 2016). — Title from the screen.

16. Seerden R. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. [Electronic resource] / R. Seerden. — Access mode : <https://books.google.com.ua/>. — (Viewed on June 30, 2015). — Title from the screen.

17. The exercise of discretionary powers by administrative authorities. [Electronic resource] : Recommendation of the Committee of Ministers No. R (80) 2 of 11 March 1980. — Access mode : <https://wcd.coe.int/>. — (Viewed on February 2, 2016). — Title from the screen.

Михайлюк Я. Б. Перспективы усовершенствования правового регулирования обжалования в сфере предоставления административных услуг с учетом европейского опыта

Статья посвящена исследованию правового регулирования обжалования решений, действий и бездействия административных органов в сфере предоставления административных услуг в странах Европейского Союза и Украины. Основываясь на результатах сравнительно-правового исследования, сформулирован ряд предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование защиты прав и интересов физических и юридических лиц путем создания эффективных механизмов обжалования в сфере предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, административные органы, предоставления административных услуг, Европейский Союз, административная процедура, административное обжалование, судебное обжалование.

Mykhailiuk Y. B. Prospects of improving legal regulation of the appeal in the sphere of administrative services in the context of European experience

The article investigates the legal regulation of the appeal of administrative acts of the administrative authorities providing of administrative services. In the article summarizes the positive experience of European countries and its use in Ukrainian legislation.

On the basis of comparative legal research, author offers the ways of improvement of national legislation in order to adopt Ukrainian legislation with the European Union legislation requirements.

Special attention is devoted to there searching of protection the rights of citizens in relations with administrative authorities and preemptive protection that is provided through the participation of citizens in decision-making process and defense after breach of rights, which include: political legal protection, administrative protection, judicial protection, alternative methods of protection and others.

On the basis of the positive experience of service delivery by the public administration in the UK author pays attention to a special authority and importance of the Public

Services Ombudsman and proposes to create the appropriate institute in Ukraine, which defines the legal status of the Public Services Ombudsman, Ombudsman's powers of protection the rights and interests of individuals in the provision of administrative services and more.

As a result of comparative legal analysis the author proposes a number of recommendations of improving Ukrainian regulation on the administrative procedures and legal protection of rights and interests of individuals and legal entities by creating effective mechanisms for appeal in the administrative procedures.

Key words: administrative services, administrative bodies, providing of administrative services, European Union, administrative procedures, administrative appeals, judicial appeal.

Стаття надійшла до друку 30 червня 2016 р.