

УДК 347.73

DOI 10.33244/2617-4154.2(15).2024.190-202

**О. Ф. Ситников**

канд. юрид. наук,  
доцент кафедри фінансового та  
податкового права,  
Державний податковий університет  
e-mail: sytnykovof@gmail.com  
ORCID ID 0000-0002-9637-5557

## ДОСУДОВА ФОРМА ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ І СПОСОБИ ЩОДО ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

*Реалізація особою гарантованого Конституцією України права на захист можлива насамперед за допомогою створення таких форм захисту, які розкривають процесуальний зміст цього права: самозахист, позасудову, досудову та судову форми захисту.*

*У статті досліджуються форми захисту суб'єктивних прав учасників публічно-правових відносин, які поділяються на три основних форми: самозахисту, досудова та судова. Судова форма оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є головною, але не єдиною в системі захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з державою. Надано аналіз сучасного стану досудового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності владних суб'єктів та узагальнено такі види досудового вирішення публічно-правових спорів, як парламентський, адміністративний та громадський. Через використання загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання вдалось всебічно дослідити об'єкт дослідження – досудовий порядок вирішення публічно-правового спору. Результати дослідження відобразили недоліки досудового порядку вирішення спорів та знайшли як законодавчі, так і практичні способи щодо вдосконалення адміністративно-правових суперечок у позасудовому порядку.*

*Класифікація форм захисту прав особи дала змогу всебічно дослідити процесуальні можливості захисту своїх прав у складних умовах реформування адміністративної та судової систем держави. Доведено, що досудовий порядок врегулювання адміністративно-правових спорів є не тільки альтернативою судовій формі захисту, але і самостійною, дієвою формою захисту прав, свобод та інтересів особи в публічно-правових відносинах. Аналіз вирішення публічно-правового спору в досудовому порядку розкрив усі можливості та переваги процедури досудового вирішення спору, а*

дослідження кожного із засобів захисту за відповідними критеріями класифікації надала нам можливість більш повно розкрити досудову форму вирішення різноманіття адміністративно-правових спорів.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, публічно-правовий спір, форми захисту суб'єктивних прав, квазісудові органи, адміністративна медіація, обов'язковий досудовий порядок.

**Метою дослідження** є аналіз сучасного стану досудового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та способи щодо їх удосконалення.

**Постановка проблеми.** Важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів будь-якої особи від свавілля адміністративних органів є можливість досудового порядку оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень. На сучасному етапі розвитку нашої держави вирішення адміністративно-правових спорів у досудовому порядку здійснюється за процедурами, встановленими в численних правових актах різної юридичної сили. Відсутність чіткого правового регулювання досудового розгляду адміністративно-правових спорів позбавляє фізичних та приватних осіб на ефективний захист порушених адміністративними органами їх прав та інтересів. Удосконалення законодавчого регулювання досудового врегулювання спорів між фізичними і юридичними особами та органами державної влади є нагальною потребою українського суспільства на тлі невдалих спроб реформування судової системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам досудового порядку вирішення публічно-правового спору приділяли увагу такі вчені-адміністративісти, як О. Беянович, Т. Коломоєць, Г. Осокіна, Н. Писаренко, Ю. Старілов, В. Тимошук, Я. В. Лазур, Д. В. Лученко, О. В. Константи́й та ін. Роботи вказаних учених становлять наукову базу для подальшого дослідження досудової форми захисту суб'єктивних прав особи. Однак у науковій літературі не на достатньому рівні вивчені такі види досудової форми захисту прав, як «квазісудові» та позасудові засоби.

**Виклад основного матеріалу.** Захист прав і свобод особи базується на принципі Верховенства права, який розкритий у положеннях ст. 3 Конституції України [1], відповідно до якої людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження та забезпечення прав людини є головним обов'язком держави, зобов'язує державу до створення ефективних і доступних форм захисту конституційних прав та свобод людини й громадянина і є нагальним завданням держави та суспільства на шляху становлення демократії та побудови правової держави.

Стаття 40 Конституції України [1] гарантує 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. Стаття 55 Конституції України [1] закріплює право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також право на звернення за захистом своїх прав до

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Якщо будуть вичерпані можливості адміністративного та судового вирішення спору, кожна особа має право скористатися правом на звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Навіть після використання всіх національних засобів юридичного захисту передбачено право на звернення за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Предметний аналіз указаних статей Конституції України дає можливість вивести основні матеріально-правові форми реалізації особою права на захист: право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (частина 4 статті 55 Конституції України), тобто право людини використовувати проти правопорушника власні примусові або попереджальні дії (самозахист); право людини звернутися до компетентних органів (органів державної влади, правоохоронних органів, прокуратури, місцевого самоврядування, громадських об'єднань) з вимогою попередження, припинення порушення або відновлення порушених прав чи свобод; право уповноваженої законом особи або органу за своєю ініціативою або за зверненням іншої особи застосувати заходи оперативного впливу проти порушення прав чи свобод громадянина (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, правоохоронні органи та інші); право на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод кожному громадянину безпосередньо гарантується Конституцією України (стаття 8); право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (частина 3 статті 55).

Реалізація особою гарантованого Конституцією України права на захист можлива насамперед за допомогою створення таких форм захисту, які розкривають процесуальний зміст цього права: самозахист, позасудову, досудову та судову форми захисту.

Першим та навіть найбільш доступним механізмом реалізації громадянами права на захист є гарантоване їм ст. 55 Конституції України право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань з боку органів державної влади та інших осіб без звернення за захистом до певних органів або інших осіб, використовуючи проти правопорушника власні попереджальні (превентивні) або примусові дії (самозахист). У такої форми захисту є також недоліки, які законодавець і досі не може вирішити на користь громадян, наприклад, питання володіння зброєю для самозахисту.

На думку більшості науковців, основною формою захисту своїх прав, свобод та інтересів фізичними і юридичними особами в Україні, прийнято вважати судовий порядок захисту, високу ефективність та дієвість якої підтверджується аналізом застосування всіх форм захисту прав людини та судової практики. На підтвердження цієї тези виступає Я. В. Лазур, який зазначає, що «судовий контроль, нагляд і право громадян на оскарження є найефективнішими формами адміністративно-правового

---

*Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав, свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення*

захисту» [2]. На пріоритеті судової процесуальної форми захисту прав і свобод «і виключність перед адміністративним оскарженням рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень» наголошує О. В. Константиї [3].

Однак, аналізуючи судову форму захисту прав особи, треба погодитись із думкою Д. В. Лученка, який вважає, що оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є, безумовно, основним, але не єдиним способом захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з державою [4].

Конституційний Суд України у Рішенні від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002 у справі щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів), аналізуючи конституційну норму та інші норми законодавства, зазначив такі важливі риси досудового порядку врегулювання спорів: кожна особа має право вільно обирати не заборонений законом засіб захисту прав і свобод, зокрема судовий захист; можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин, що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом; обрання певного засобу правового захисту, зокрема й досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, враховуючи власні інтереси, його використовує; виходячи з необхідності підвищення рівня правового захисту держава може стимулювати вирішення правових спорів у межах досудових процедур, однак їх використання є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту; встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист [5].

Отже, досудовий порядок врегулювання адміністративно-правових спорів є не тільки альтернативою судовій формі захисту, але і самостійною, дієвою формою захисту прав, свобод та інтересів особи в публічно-правових відносинах.

А в умовах сучасних процесів реформування адміністративної та судової систем в Україні, докорінного перегляду за допомогою втілення Верховенства права моделей взаємовідносин суб'єктів публічної влади із приватними особами, засад правового регулювання публічно-правових відносин істотно посилюються роль і значення саме досудової форми захисту прав, свобод та інтересів особи.

Варто зазначити, що досудовий порядок вирішення публічно-правових спорів має свої переваги перед іншими формами захисту. Так, Т. О. Коломєць зазначає, що «використання позасудових засобів захисту істотно розвантажує суди, певним чином наближає суб'єктів публічного адміністрування до приватних осіб, сприяє оперативному вирішенню спорів, є менш формалізованим, більш економним, передбачає можливість залучення експертів тощо [6].

Досудова форма захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина є нагальним завданням держави на шляху становлення демократії та побудови правової держави. Реалізація цього завдання стає можливим завдяки створенню доступних органів, які б ефективно захищали права приватних осіб на кожному з рівнів суспільних правовідносин: парламентському (законодавча влада), адміністративному (виконавча влада) та громадському.

---

*Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав, свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення*

Крім того, досудовий порядок вирішення публічно-правових спорів за процесуальною побудовою (структурою, організацією, процедурою розгляду, діяльністю та механізмом виконання) поділити на: позасудовий, квазісудовий, адміністративний (досудовий) засоби.

Дослідження кожного з цих засобів за відповідними критеріями класифікації надає нам можливість більш повно розкрити досудову форму вирішення різноманіття адміністративно-правових спорів.

Як Конституцією України (частина 2 статті 55), так і Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначений такий важливий механізм позасудового захисту прав громадянина як парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Сферою застосування цього Закону були визначені відносини, що виникають під час реалізації прав і свобод людини й громадянина лише між громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, тобто безпосередньо в сфері адміністративно-правових відносин [7].

Відповідно до п. 10 частини 1 статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений має право з метою захисту прав і свобод людини й громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку:

- перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини й громадянина відповідними державними органами;

- направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого в разі виявлення порушень прав і свобод людини й громадянина для вжиття цими органами заходів;

- з метою захисту прав і свобод людини й громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку звертатися до суду про захист прав і свобод осіб;

- здійснювати інші повноваження, визначені законом [7].

Як вбачається із вказаного Закону, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить широкі повноваження із захисту прав і свобод людини й громадянина за допомогою звернення до державних органів або органів місцевого самоврядування, однак реалізація функцій захисту обмежується в основному до можливості звернення до суду або вступу в судову справу на будь-якій стадії розгляду справи.

Наразі в Україні назріла необхідність оновити та модернізувати законодавство щодо посилення ролі та функцій інституту Уповноваженого з прав людини відповідно до вимог часу, запитів суспільства та сучасних міжнародних стандартів і насамперед у частині розширення компетенції Уповноваженого за рахунок посилення наглядових функцій, самостійності у прийнятті рішень щодо усунення порушень та накладення санкцій за їх невиконання. Тобто розширити права й можливості цього органу саме в досудовому порядку захисту прав, свобод та інтересів особи.

---

*Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав, свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення*

Реалізувати своє право на здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів громадяни України мають право через надану ст. 36 Конституції України свободу об'єднання в громадські організації.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про третейські суди» третейський суд – недержавний незалежний орган, що утворюється за угодою або відповідним рішенням заінтересованих фізичних та/або юридичних осіб у порядку, встановленому цим Законом, для вирішення спорів, що виникають із цивільних та господарських правовідносин [8].

Хоча юрисдикція третейських судів розповсюджується тільки на вирішення спорів, що виникають із цивільних та господарських (приватних) правовідносин, і не належить до вирішення публічно-правових спорів, дослідження такого механізму вирішення спорів чітко ілюструє позасудовий порядок вирішення спорів.

Завданням третейського суду відповідно до ст. 3 вказаного закону є захист майнових і немайнових прав та охоронюваних законом інтересів фізичних чи юридичних осіб за допомогою всебічного розгляду та вирішення спорів відповідно до закону [8].

Організація і діяльність третейського суду базується на принципах, які властиві загальним судам, наприклад, законності, незалежності третейських суддів та підкорення їх тільки законові, рівності всіх учасників третейського розгляду перед законом і третейським судом, змагальності сторін, свободи в наданні ними третейському суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості, обов'язковості для сторін рішень третейського суду, всебічності, повноти та об'єктивності вирішення спорів, проте вони не є судами в класичному розумінні.

Роз'яснюючи правову природу третейського суду, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 10 січня 2008 року у справі № 1-рп/2008 констатував, що третейський розгляд спорів сторін у сфері цивільних і господарських правовідносин – це вид недержавної юрисдикційної діяльності, яку третейські суди здійснюють на підставі законів України застосуванням, зокрема, методів арбітрування. Здійснення третейськими судами функції захисту, передбаченої в абзаці сьомому статті 2, статті 3 Закону, є здійсненням ними не правосуддя, а третейського розгляду спорів сторін у цивільних і господарських правовідносинах у межах права, визначеного частиною п'ятою статті 55 Конституції України [9]. Тобто третейський суд / арбітраж будується за моделлю, яка схожа на змагальну модель судового розгляду, але не є судовими органами, тому в юридичній науці прийнято називати ці установи «квазісудовими».

В англосаксонських країнах під «квазісудовою» формою розуміється процесуальна форма, що відповідає принципам так званого «природного правосуддя», серед яких виділяють гласність, змагальність, можливість бути вислуханим, обов'язковість виконання мотивованого рішення, можливість оскарження такого рішення в суді загальної юрисдикції [10].

Законодавством України не використовується термін «квазісудовий» для визначення органів, які вирішують публічно-правові спори. Однак практика вирішення таких спорів свідчить, що в нашій країні існує декілька видів квазісудових органів:

---

*Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав, свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення*

побудованих на громадських засадах (вищевказаний приклад третейського суду), державні та змішані квазісудові органи.

Наявним прикладом державного квазісудового органу може слугувати порядок вирішення скарг громадян та інших суб'єктів ініціювання відповідальності судді або прокурора спеціально визначеним Конституцією України органом як Вища рада правосуддя. Під час розгляду скарг і звернень громадян на суддів Вища рада правосуддя діє як окремий квазісудовий орган.

Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів (частина 1 статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») [11].

Повноваження Вищої ради правосуддя містять у собі як повноваження органу державної влади, так і повноваження, які наявні суто судовим органам, наприклад, ВРП розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора, ухвалює рішення про звільнення судді з посади, надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом, ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя.

Вказані повноваження ВРП реалізує за визначеною законом спеціальною процедурою, деякі ознаки якої притаманні лише суду:

1. Гласність:

– засідання Вищої ради правосуддя та Дисциплінарних палат проводяться відкрито (частина 1 ст. 30);

– на засіданнях Вищої ради правосуддя, Дисциплінарних палат ведуться протоколи та здійснюється повне фіксування засідання технічними засобами (частина 7 ст. 30);

– особи, які бажають бути присутніми на засіданнях, допускаються до зали до початку засідання за наявності вільних місць. (частина 8 ст. 30).

2. Автоматичний розподіл справ (ст. 32).

3. Можливість відводу члена ВРП та порядок його вирішення (ст. 33).

4. Порядок розгляду дисциплінарної справи (глава 4 розділу 3, зокрема стаття 49).

5. Тайна нарадчої кімнати (стст. 34, 50).

6. Можливість оскарження рішення як у судовому порядку (стст. 35, 52) так і в позасудовому (ст. 51) [11].

Законодавством України визначені й інші органи, які виконують функції з розгляду адміністративних справ квазісудовими органами, які мають склад, сформований із представників одного або декількох органів державної влади та громадських об'єднань або інших уповноважених законом осіб. Прикладом такого органу слугує утворення Мін'юстом чи його територіальними органами постійно чинних колегій з розгляду скарг у сфері державної реєстрації [12].

Для підтримки авторитету розгляду публічно-правових спорів у досудовому порядку, насамперед квазісудових органів, державою створені механізми виконання рішень, прийнятих цими органами, де вона взяла на себе обов'язок виконання таких рішень.

Тривалий час у юридичній спільноті України велися дискусії щодо можливості запровадження для вирішення адміністративно-правових спорів позасудового механізму вирішення конфліктів як медіація. Вказаний механізм вирішення спорів, який успішно апробований та застосовується в європейських країнах, в Україні не мав свого законодавчого забезпечення.

Вперше врегулювання публічно-правового спору за допомогою процедури медіації (врегулювання конфлікту за допомогою переговорів) було введено Кодексом адміністративного судочинства в редакції від 03.10.2017 за участю судді (глава 4 розділу II) [13] та отримала назву в науковців як медіація за участю судді. Однак вказана процедура передбачена в рамках судового розгляду адміністративної справи і відноситься до судової форми захисту суб'єктивних прав особи.

15.12.2021 набув чинності Закон України «Про медіацію», який визначив правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою. Цим законом було започатковано новий засіб врегулювання конфліктів: медіацію – позасудову, добровільну, конфіденційну, структуровану процедуру, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) за допомогою переговорів (стаття 1) [14].

Серед науковців також відбулися дискусії з приводу можливості застосування процедури медіації до адміністративно-правових спорів. Однак, наукові розробки та практика застосування закону визначила певну категорію правових спорів, які можуть бути врегульовані за допомогою медіації. Наприклад, податкові спори, проходження публічної служби, вирішення земельних спорів та інших категорій адміністративних справ. Загалом прийняття вказаного закону відкрило спосіб до альтернативного врегулювання спорів у добровільному, позасудовому вирішенні спору. Як зазначено в Пояснювальній записці до законопроекту, така процедура надає можливість обирати досудові та позасудові способи для вирішення конфліктів (спорів) за збереження можливості звертатись до суду для їх вирішення. З іншого боку, це можливість розвантажити адміністративні суди від справ, які можуть бути вирішені альтернативними позасудовими методами.

Реалізація суб'єктивних прав особою відбувається за принципом диспозитивності, тобто кожна особа вільно поводить з своїм правом на захист: самостійно визначає потребу звертатись за захистом своїх порушених прав, вирішує, яку форму захисту необхідно обрати і залежно від цього вибору відповідного механізму захисту, зміст своїх вимог, стратегію та способів захисту. Зазначені принципи покладені в основу такої форми захисту як загальний досудовий порядок вирішення спорів.



Право на звернення за захистом – це інститут матеріального права, встановлення державою форм захисту є проявом процесуальної сторони права на захист. Вибір процесуальної форми звернення за захистом – це право кожної особи, яка полягає у свідомому виборі способу реалізації цього права: звернутись за досудовим (позасудовим) або судовим засобом захисту.

На сучасному етапі розвитку нашої держави вирішення адміністративно-правових спорів у досудовому порядку здійснюється за процедурами, встановленими в численних правових актах різної юридичної сили. Відсутність чіткого правового регулювання досудового розгляду публічно-правових спорів позбавляє фізичних та приватних осіб на ефективний захист порушених адміністративними органами їх прав та інтересів. Тому перед державною стояло завдання знайти ефективні механізми законодавчого регулювання досудового розгляду спорів між фізичними і юридичними особами та органами державної влади.

15.12.2023 набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» [15], який впроваджено з метою забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, покликаний впорядкувати адміністративний досудовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів адміністративними органами.

Недовіра до адміністративного оскарження, яка існує в нашій країні, зумовлена насамперед незначною обізнаністю громадян щодо порядку та процедури такої форми захисту, її недостатньою зручністю, усталеними стереотипами неефективності такого виду захисту. Однак, попри скептичне ставлення громадян і бізнесу до адміністративного оскарження, він залишається дієвою альтернативою звернення до суду. Сподіваємось, що вказаний закон дасть змогу переосмислити увесь механізм досудового вирішення спорів і впорядкує безліч процедур адміністративного оскарження управлінських рішень влади.

Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII в статтю 124 Конституції України були внесені зміни, які передбачають, що Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Вказані зміни визначили нагальну потребу в обов'язковому порядку здійснити досудове врегулювання певної категорії публічно-правових спорів, які мають бути прямо передбачені законом. Прикладом вимоги обов'язкового досудового врегулювання можна вважати приписи ст. 35 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», де частиною 4 цієї статті [11] передбачено, що рішення Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя може бути оскаржено тільки до Вищої ради правосуддя. Зі свого боку рішення Вищої ради правосуддя може бути оскаржене до Верховного Суду, тобто визначено обов'язковий досудовий порядок врегулювання спорів, що стосуються оскарження рішень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя. Одночасно вказаний приклад може слугувати ілюстрацією іншого виду «квазісудового» органу, який поєднує в собі позасудовий та судовий форми захисту, що вирішують складний вид публічно-правового спору.

**Висновки.** Класифікація форм захисту прав особи дала змогу всебічно дослідити процесуальні можливості захисту своїх прав у складних умовах реформування адміністративної та судової систем держави. Аналіз вирішення публічно-правового спору в досудовому порядку розкрив усі можливості та переваги процедури досудового вирішення спору, а дослідження кожного із засобів захисту за відповідними критеріями класифікації надало нам можливість більш повно розкрити досудову форму вирішення різноманіття адміністративно-правових спорів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Лазур Я. В. Форми адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління. *Форум права*. 2010. № 2. С. 249–253. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_2\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_2_39)
3. Константий О. В. Судова форма як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 1 (9). С. 33–43.
4. Лученко Д. В. Адміністративне оскарження як механізм захисту прав людини: окремі проблеми розвитку. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 р. Х. : Право, 2015. 352, [33] с.
5. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002 у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів). URL : [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KS02058.lhtm](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KS02058.lhtm)
6. Коломоєць Т. О. Альтернативні (позасудові) засоби захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування в Україні. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 р. Х. : Право, 2015. 352, [30] с.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 20. Ст. 99. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про третейські суди : Закон України від 11 травня 2004 року № 1701-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 35. Ст. 412. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-15#Text>
9. Рішення Конституційного Суду України від 10 січня 2008 року № 1-рп/2008 у справі про завдання третейського суду. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-08#Text>
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

---

*Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав, свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення*

11. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 7–8. Ст. 50. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>
12. Положення про Колегії з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції, затвердженого наказом Міністерства юстиції України 9 січня 2020 року № 71/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0024-20#Text>
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
14. Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2022. № 7. Ст. 51. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>
15. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2023. № 15. Ст. 50. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

## REFERENCES

1. Constitution of Ukraine : Law of Ukraine of June 28, 1996 No. 254k/96-BP / Verkhovna Rada of Ukraine. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. No. 30. Art. 141.
2. Lazur Y. V. Forms of administrative and legal protection of the rights and freedoms of citizens in the sphere of state administration. *Law forum*. 2010. No. 2. P. 249–253. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_2\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_2_39)
3. Constanty O. V. Judicial form as a leading way of ensuring the rule of law and legality in public-authority legal relations. *Bulletin of the Supreme Council of Justice*. 2012. No. 1 (9). P. 33–43.
4. Luchenko D. V. Administrative appeal as a mechanism for the protection of human rights: separate problems of development. *Modern administrative and legal doctrine of the protection of human rights* : theses addendum and science reported participation science and practice conf. m. Kharkov, April 17–18, 2015. Kh. : Pravo, 2015. 352, [33] p.
5. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 9, 2002 No. 15-пн/2002 in the case of the constitutional appeal of the Limited Liability Company "Trading House "Campus Cotton Club" regarding the official interpretation of the provisions of the second part of Article 124 of the Constitution of Ukraine (case on pre-trial settlement of disputes). URL : [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KS02058.lhtm](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KS02058.lhtm)
6. Kolomoets T. O. Alternative (out-of-court) means of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of private individuals in relations with subjects of public administration in Ukraine. *Modern administrative and legal doctrine of protection of human rights* : theses addendum and sciences reported participation science and practice conf., m. Kharkov, April 17–18, 2015. Kh. : Pravo, 2015. 352, [30] p.

---

*Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення  
публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав,  
свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення*

7. On the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights : Law of Ukraine of December 23, 1997 No. 776/97-BP. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 1998. No. 20. Article 99. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>

8. On Arbitration Courts : Law of Ukraine of May 11, 2004 No. 1701-IV. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 2004. No. 35. Article 412. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-15#Text>

9. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated January 10, 2008 No. 1-пн/2008 in the case of the tasks of the arbitration court. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-08#Text>

10. Administrative law of Ukraine. Complete course : textbook / Galunko V., Dikhtievskiy P., Kuzmenko O., Stetsenko S. and others. Kherson : OLDI-PLUS, 2018. 446 p.

11. On the Supreme Council of Justice : Law of Ukraine of December 21, 2016 No. 1798-VIII. *Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR)*. 2017. No. 7–8, Article 50. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>

12. Regulations on Boards for considering complaints against decisions, actions or inaction of the state registrar, subjects of state registration, territorial bodies of the Ministry of Justice, approved by the Order of the Ministry of Justice of Ukraine, January 9, 2020 No. 71/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0024-20#Text>

13. Administrative Judicial Code of Ukraine No. 2747-IV dated July 6, 2005. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 2005. No. 35–36. No. 37. Article 446. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

14. On Mediation : Law of Ukraine of November 16, 2021 No. 1875-IX. *Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR)*. 2022. No. 7. Article 51. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>

15. On Administrative Procedure : Law of Ukraine of February 17, 2022 No. 2073-IX. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 2023. No. 15. Article 50. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

#### **O. F. Sytnykov. PRE-COURT FORM OF PUBLIC-LEGAL DISPUTE RESOLUTION AS AN EFFECTIVE MEANS OF PROTECTION OF PERSONAL RIGHTS, FREEDOMS AND INTERESTS AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT**

*The realization by a person of the right to protection guaranteed by the Constitution of Ukraine is possible, first of all, by creating such forms of protection that reveal the procedural content of this right: self-defense, extra-judicial, pre-trial and judicial forms of protection. The article examines the forms of protection of the subjective rights of participants in public-law relations, which are divided into three main forms: self-defense, pre-trial and judicial. The judicial form of appeal of decisions, actions or inaction of subjects of authority is the main, but not the only, system of protection of the rights and legitimate interests of private individuals in relations with the state. An analysis of the current state of the pre-trial procedure for challenging decisions, actions or inactions of powerful subjects is provided, and such types of pre-trial resolution of public legal disputes as parliamentary,*

---

*Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав, свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення*

*administrative and public are summarized. Through the use of general scientific and special methods of scientific knowledge, it was possible to comprehensively investigate the object of research - the pre-trial procedure for resolving a public legal dispute. The results of the study reflected the shortcomings of the pre-trial dispute resolution procedure and found both legislative and practical ways to improve administrative legal disputes in an extra-judicial manner.*

*The classification of the forms of protection of individual rights made it possible to comprehensively investigate the procedural possibilities of protecting one's rights in the difficult conditions of reforming the administrative and judicial systems of the state. It has been proven that the pre-trial procedure for the settlement of administrative-legal disputes is not only an alternative to the judicial form of protection, but also an independent, effective form of protection of the rights, freedoms and interests of a person in public-legal relations. The analysis of the pre-trial resolution of a public-law dispute revealed all the possibilities and advantages of the pre-trial dispute resolution procedure, and the study of each of the means of protection according to the relevant classification criteria gave us the opportunity to more fully reveal the pre-trial form of resolution of a variety of administrative-legal disputes.*

**Keywords:** *administrative-legal dispute, public-legal dispute, forms of protection of subjective rights, quasi-judicial bodies, administrative mediation, mandatory pre-trial procedure.*

*Стаття надійшла до редколегії 19 березня 2024 року*