

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СІРАК ІНЕСА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.9:351.941](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ІНСТИТУТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право (081 – Право)

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І. М. Сірак

Науковий керівник – **Шевченко Михайло Вікторович**, доктор філософії у
галузі права

Дніпро – 2025

АНОТАЦІЯ

Сірак І.М. Інститут оскарження в адміністративній процедурі. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2025.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел теоретико-прикладних засад інституту оскарження в адміністративній процедурі.

У дисертації дістали подальшого розвитку наукові підходи щодо окреслення ознак адміністративної процедури. Зокрема автором визначено ті її риси, що максимально рельєфно відбивають її сутність, а саме: адресний, індивідуальний характер; у результаті видається (приймається) уповноваженим суб'єктом адміністративний акт; зовнішній характер дії; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів.

Наголошено на прихильності до ідеї про існування адміністративно-процедурного права, норми якого по факту є обслуговуючими для норм матеріального адміністративного права, інструментами їх реалізації. У свою чергу, адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, є механізмом реалізації адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин, який, що природньо, закріплюється матеріальними нормами адміністративного права.

Окреслено, характерні риси інституту оскарження в адміністративній процедурі, зокрема такі як:

1) призначення – забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи у публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень;

2) безпосередня мета – вирішення адміністративно-правового конфлікту (спору) між приватним суб'єктом (фізичною або юридичною особою) та адміністративним органом (орган публічного адміністрування чи суб'єкт, якому делеговані відповідні повноваження);

3) структуру складають адміністративно-процедурні (адміністративний порядок оскарження) та адміністративно-процесуальні (судовий порядок оскарження) норми права;

4) поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, що спрямоване на оптимальну реалізацію права особи на оскарження;

5) регулює певну групу однорідних суспільних відносин, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову.

Удосконалено наукові положення про сутність інституту оскарження у цій сфері, зокрема обґрунтовано, що інститут оскарження в адміністративній процедурі – це система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм права, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин, які виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову і спрямована на забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи у публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень.

Окреслено складові компоненти механізму оскарження в адміністративній процедурі, утому числі з урахуванням нового спеціального законодавства про адміністративну процедуру. Зокрема, визначено мету, завдання та функції інституту оскарження в адміністративній процедурі. Обґрунтовано, що загальна мета інституту оскарження в адміністративній процедурі в цілому співпадає із програмними цілями адміністративної процедури та адміністративного судочинства, а саме забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина у публічній сфері; ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Натомість, безпосередня мета інституту оскарження в означеній сфері полягає у забезпеченні реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захисту їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження.

Запропоновано багаторівневу класифікацію принципів оскарження в адміністративній процедурі. Залежно від змісту правових принципів, їх класифіковано на дві великі групи – цивілізаційні принципи, зокрема такі як гуманізм; демократизм; свобода; рівність; справедливість тощо та принципи національної системи права, які у свою чергу за сферою дії поділяються на загально-правові; міжгалузеві; засади адміністративного судочинства; принципи адміністративної процедури; інституційні.

Обґрунтовано, що загальна мета інституту оскарження в адміністративній процедурі в цілому співпадає із програмними цілями адміністративної процедури та адміністративного судочинства, а саме забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина у публічній сфері; ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Натомість, безпосередня мета інституту оскарження в означеній сфері

полягає у забезпеченні реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захисту їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження.

Окреслено завдання інституту оскарження в адміністративній процедурі, серед яких згадано: справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд скарги; забезпечення належності та повноти з'ясування обставин адміністративної справи під час розгляду скарги; у випадку порушень діючого законодавства – забезпечення гарантій поновлення прав, свобод чи законних інтересів осіб; створення умов для запобігання повторенню такого порушення у майбутньому тощо.

Зазначено, що адміністративне оскарження – це закріплений нормами адміністративно-процедурного законодавства механізм реалізації права особи на апеляцію рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, прийнятого (вчиненої) у сфері публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом

Дістали подальшого розгляду положення про стан наукового опрацювання фундаментальних проблемних аспектів судового оскарження адміністративних актів за правилами адміністративного судочинства з формулюванням висновків рекомендацій щодо вдосконалення відповідних процесуальних правил та практики їх тлумачення та застосування.

Узагальнено наукові знання про зарубіжний досвід організації та забезпечення реалізації процедури адміністративного оскарження, особливо, про ті його складові, які відображають специфічність інституційного та регуляторного інструментарію організації та забезпечення реалізації процедури адміністративного оскарження, закріпленого національним правом зарубіжних держав, порівняно до того, що передбачений законодавством України. Зокрема, констатовано, що у переважній більшості

держав у законодавчих положеннях про адміністративне оскарження утверджується засада офіційного з'ясування обставин під час адміністративного оскарження, що включає всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин та їх правова переоцінка уповноваженим органом адміністративного оскарження з самостійним визначенням ним предмету та меж розгляду, незважаючи на вимоги та заперечення скажника (Австралія, Індія, США, Тайвань) та використанням стандарту доказування більшої вірогідності (США). Водночас, у деяких державах утверджені обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження, не допускаючи це без поважних причин (Нідерланди, Сполучене Королівство), а також встановлюються спеціальні правила врахування нововиявлених обставин (Сполучене Королівство, Китай). Зазначено, що неоднаковими є зарубіжні законодавчі рішення щодо можливості погіршення становища скажника за підсумками адміністративного оскарження, допускаючи зміну адміністративного рішення не на користь скажника, якщо йому була надана можливість подати пояснення та докази щодо обставин, які можуть бути покладені в основу несприятливого рішення (Індія, Німеччина, Тайвань).

Запропоновано для забезпечення однакового правозастосування у діяльності органів адміністративного оскарження закріпити прецедентне значення за їх рішеннями, які приймаються за підсумками адміністративного оскарження шляхом підпорядкування рішень органів адміністративного оскарження нижчого рівня тим, що приймаються органами адміністративного оскарження вищого рівня, за принципом судових прецедентів з тим винятком, що правове значення адміністративний прецедент матиме лише у рамках адміністративного органу, структурний підрозділ якого ухвалив відповідне рішення, якщо лише Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади не утвердить певний адміністративний прецедент як обов'язковий для усієї системи

органів виконавчої влади. Аргументовано, що для забезпечення стійкості та ефективності системи адміністративних прецедентів, вона має включати комплексний інструментарій гарантування послідовності та можливості їх еволюційного та динамічного розвитку, а також передбачати засоби широкого залучення громадськості до процесів формування та розвитку практики органів адміністративного оскарження та інші відповідні правові та організаційні рішення. Зауважено, що, зокрема, має бути запроваджена інформаційно-телекомунікаційна система, яка забезпечуватиме скажникам можливість як подавати скарги у електронній формі з відповідними поясненнями та доказами, а також відслідковувати хід розгляду скарг, так й мати доступ до баз рішень органів адміністративного оскарження у знеособлених формі з можливістю їх пошуку за зручними параметрами.

Ключові слова: адміністративна процедура; адміністративний акт; адміністративний позов; адміністративне судочинство; апеляція; апеляційне провадження; завдання; інститут; механізм; мета; оскарження; принципи; судове оскарження; функції.

ABSTRACT

Sirak Inesa. The Institution of Appeal in Administrative Procedure. – Manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 – Law. University of Customs and Finance, Dnipro, 2025.

The dissertation presents a theoretical generalization and a novel solution to a scientific problem, which consists in defining, based on the analysis of doctrinal and normative sources, the theoretical and applied foundations of the institution of appeal in administrative procedure.

The dissertation further develops academic approaches to identifying the characteristics of administrative procedure. In particular, the author outlines those features that most clearly reflect its essence, namely: a targeted, individual nature; the issuance (adoption) of an administrative act by an authorized entity; the external nature of its effects; its orientation toward the implementation of substantive norms of administrative law and the achievement of specific legal outcomes for particular subjects.

The work emphasizes adherence to the idea of the existence of administrative procedural law, the norms of which, in effect, serve the substantive norms of administrative law as instruments for their implementation. In turn, administrative procedure, as a statutorily defined procedure for the consideration and resolution of an administrative case, is a mechanism for the implementation of the administrative-legal status of participants in administrative legal relations, which is, naturally, established by substantive norms of administrative law.

The dissertation outlines the characteristic features of the institution of appeal in administrative procedure, including:

- 1) its purpose – to ensure the effective realization of the administrative-legal status of individuals in the public sphere, as well as the protection of the rights,

freedoms, and interests of natural persons and the rights and interests of legal entities from violations by various public authorities;

2) its immediate objective – the resolution of an administrative-legal conflict (dispute) between a private subject (a natural or legal person) and an administrative authority (a public administration body or an entity delegated relevant powers);

3) its structure includes administrative-procedural (the administrative appeal procedure) and administrative-judicial (the judicial appeal procedure) norms of law;

4) a combination of imperative and dispositive methods of legal regulation aimed at the optimal realization of an individual's right to appeal;

5) it regulates a specific group of homogeneous social relations arising during the conduct of administrative procedures related to the exercise by participants of their right to administrative appeal or the filing of an administrative action.

The scientific understanding of the essence of the institution of appeal in this area has been improved. It is substantiated that the institution of appeal in administrative procedure is a system of relatively independent and interrelated administrative-procedural and administrative-judicial legal norms that regulate a specific group of homogeneous social relations arising during the conduct of administrative procedures related to the exercise by participants of their right to administrative appeal or the filing of an administrative action, and is aimed at ensuring the effective realization of the administrative-legal status of individuals in the public sphere, as well as the protection of the rights, freedoms, and interests of natural persons and the rights and interests of legal entities from violations by various public authorities.

The components of the appeal mechanism in administrative procedure are identified, including with reference to the new special legislation on administrative procedure. In particular, the goal, objectives, and functions of the institution of appeal in administrative procedure are defined. It is substantiated that the general goal of the institution of appeal in administrative procedure largely coincides with

the programmatic goals of administrative procedure and administrative adjudication, namely, the guarantee of law and legality, as well as the state's obligation to ensure the rights, freedoms, or legitimate interests of individuals and citizens in the public sphere; the effective protection of the rights, freedoms, and interests of natural persons and the rights and interests of legal entities from violations by public authorities. Conversely, the immediate objective of the institution of appeal in this area is to ensure the realization of rights, freedoms, or legitimate interests of individuals and/or the fulfillment of their legal obligations, as well as the protection of their rights, freedoms, or legitimate interests during the resolution of administrative cases at the appeal stage.

A multi-level classification of the principles of appeal in administrative procedure is proposed. Depending on the content of the legal principles, they are classified into two broad groups – civilizational principles, such as humanism, democracy, freedom, equality, justice, etc., and the principles of the national legal system, which, in turn, are divided by scope into general legal principles; intersectoral principles; principles of administrative adjudication; principles of administrative procedure; and institutional principles.

It is substantiated that the general goal of the institution of appeal in administrative procedure largely coincides with the programmatic goals of administrative procedure and administrative adjudication, namely, the guarantee of law and legality, as well as the state's obligation to ensure the rights, freedoms, or legitimate interests of individuals and citizens in the public sphere; the effective protection of the rights, freedoms, and interests of natural persons and the rights and interests of legal entities from violations by public authorities. Conversely, the immediate objective of the institution of appeal in this area is to ensure the realization of rights, freedoms, or legitimate interests of individuals and/or the fulfillment of their legal obligations, as well as the protection of their rights, freedoms, or legitimate interests during the resolution of administrative cases at the appeal stage.

The objectives of the institution of appeal in administrative procedure are outlined, including: the fair, impartial, and timely consideration of a complaint; ensuring the relevance and completeness of fact-finding in the administrative case during the review of a complaint; in the event of a violation of current legislation – the provision of guarantees for the restoration of rights, freedoms, or legitimate interests; the creation of conditions to prevent similar violations in the future, etc.

It is noted that administrative appeal is a mechanism established by administrative procedural legislation for exercising the right to appeal a decision or a legally significant act of an individual nature, made or carried out within the framework of public-law relations concerning the realization of a person's right, freedom, or legitimate interest and/or the fulfillment of their legal obligations, and the protection of their right, freedom, or legitimate interest, with the review conducted by an administrative body.

The provisions regarding the state of scholarly analysis of the fundamental problematic aspects of judicial appeal of administrative acts under the rules of administrative adjudication are further developed, along with conclusions and recommendations for improving the relevant procedural norms and the practice of their interpretation and application.

Scientific knowledge on foreign experience in organizing and ensuring the implementation of administrative appeal procedures is generalized, especially those elements that reflect the specific features of institutional and regulatory tools of organizing and implementing administrative appeal procedures as established in the national legal systems of foreign countries compared to that provided by Ukrainian legislation. In particular, it is stated that in the vast majority of countries, legislative provisions on administrative appeal are based on the principle of official fact-finding during the appeal procedure, which includes a comprehensive, full, and objective re-examination of the facts and their legal reassessment by the competent administrative appeal body with the independent determination of the subject matter and scope of review, regardless of the demands or objections of the complainant (Australia, India, the United States, Taiwan), and the use of the

"balance of probabilities" standard of proof (USA). At the same time, in some countries, restrictive approaches are adopted regarding the participants' ability to gather and submit evidence during the administrative appeal stage, disallowing it without valid reason (the Netherlands, United Kingdom), and special rules are set for considering newly discovered circumstances (United Kingdom, China). It is noted that legislative provisions differ regarding the possibility of worsening the complainant's position as a result of administrative appeal, with some countries allowing adverse changes to the administrative decision if the complainant had an opportunity to provide explanations and evidence concerning the circumstances on which an adverse decision might be based (India, Germany, Taiwan).

To ensure uniform application of law in the activities of administrative appeal bodies, it is proposed to establish the precedential nature of their decisions, whereby decisions of lower-level appeal bodies would be subordinated to those of higher-level ones according to the principle of judicial precedent – with the exception that administrative precedent would carry legal significance only within the administrative authority whose structural unit rendered the decision, unless the Cabinet of Ministers of Ukraine, as the highest executive authority, affirms a particular administrative precedent as binding for the entire system of executive bodies. It is argued that for the stability and effectiveness of the administrative precedent system, it should include a comprehensive toolkit ensuring consistency and the potential for its evolutionary and dynamic development, as well as foresee means for broad public involvement in shaping and developing the practice of administrative appeal bodies and other relevant legal and organizational measures. It is noted that, in particular, an information and communication system should be introduced that would enable complainants to file complaints electronically with relevant explanations and evidence, track the progress of their complaint, and access databases of administrative appeal decisions in anonymized form with search functionality by convenient parameters.

Keywords: administrative act; administrative action (lawsuit); administrative adjudication; administrative procedure, appeal, appellate proceedings, challenge, court challenge, functions, goals, institution, mechanism, objectives, principles.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

В яких висвітлені основні наукові результати дисертації:

1. Малик І.М. Адміністративна процедура: вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 6. С. 355-361. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.65>

2. Малик І.М. Зарубіжний досвід правового регулювання питань зупинення дії (виконання) адміністративного акту у рамках адміністративного оскарження як основа для вдосконалення законодавства України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-02>.

3. Малик І.М. Межі предмету розгляду та повноваження органу адміністративного оскарження: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. Випуск 78: частина 2. С. 77-82. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.12>

4. Малик І.М. Проблемні аспекти розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 11. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-04>

5. Малик І.М. Принципи інституту адміністративного оскарження: поняття та класифікація. *Аналітично-порівняльне правознавство. Електронне наукове видання*. 2024. № 1. С. 416-422. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.73>.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Малик І. Institute of appeal in administrative procedure: signs and concepts. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. (Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 26 травня 2023 року), 2023. С. 132-134.

7. Малик І. Сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі. *Соціальні права. Виклики воєнного часу*: збірка тез доповідей Шостої Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 6 лип. 2023 р.). Харків: Право, 2023. С. 341-344.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРАВОВІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ІНСТИТУТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ ...	27
1.1 Адміністративна процедура – сфера об’єктивізації інституту оскарження.....	27
1.2 Поняття, ознаки та сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі	48
Висновки до розділу 1.....	69
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ	72
2.1 Основні принципи, мета, завдання та функції інституту оскарження в адміністративній процедурі	72
2.2 Адміністративний та судовий аспекти механізму оскарження в адміністративній процедурі	97
2.2.1 Адміністративне оскарження: порядок та стадії провадження	97
2.2.2 Судове оскарження адміністративного акту: підстави та загальні засади	108
Висновки до розділу 2.....	158
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ	137
3.1 Зарубіжний досвід щодо нормативного визначення засад оскарження в адміністративній процедурі та можливі шляхи його запозичення в Україні	137
3.2 Основні перспективи розвитку інституту оскарження в адміністративній процедурі	167
Висновки до розділу 3.....	179
ВИСНОВКИ.....	185

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....197

ДОДАТКИ.....216

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Становлення інституту адміністративної процедури в нашій державі важко назвати революційним та стрімким. Адміністративно-правова наука, збагатившись за допомогою компаративістики, позитивними здобутками зарубіжного досвіду у цій сфері крок за кроком почала вибудовувати фундамент для майбутніх законотворчих ініціатив та процесів. Проте, досить тривалий період часу вітчизняне законодавство про адміністративну процедуру знаходилося в певній невизначеності, а розробка та прийняття спеціального акту, що визначав би правові засади у цій сфері занадто затягувалися. Важливо зауважити, що пояснення такого стану справ лежить не тільки у площині політичної волі та своєрідної обмеженості нормотворчого потенціалу законодавця. Передумовами цього безумовно є й історичні фактори у державотворенні, тенденції та напрями наукових досліджень, архаїзми та пережитки у сприйнятті сучасних правових інститутів, ментальні перцепції суспільством процесів, що десятиліттями відбувалися у сфері публічного адміністрування тощо.

Однак важливість адміністративної процедури як надійного правореалізаційного механізму у сфері публічно-правових відносин та незворотність демократичних процесів у нашій державі врешті решт обумовили прийняття в 2022 році Закону України «Про адміністративну процедуру», який як вказувалося його розробниками, без перебільшення має стати результатом запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Разом з тим, в межах будь-якого правореалізаційного механізму мають існувати надійні інструменти контролю й забезпечення реалізації та захисту

прав, свобод та законних інтересів особи від свавілля чи беззаконня з боку публічної адміністрації. Саме тому гарантування ефективних засобів правового захисту є одною із ключових засад адміністративної процедури, яке у тому числі знаходить свій вираз в інституті оскарження.

Фундаментальною основою дослідження є наукові праці вчених-правників, присвячені проблематиці інституту адміністративної процедури або його окремих аспектів (у тому числі інституту оскарження), зокрема роботи В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, Р. С. Алімова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, І. П. Голосніченка, Т. О. Гуржія, П. В. Діхтієвського, Є. В. Додіна, Л. Є. Кисіль, Л. В. Ковалю, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Є. Б. Кубка, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, Є. В. Курінного, О. С. Лагоди, Є. О. Легези, О. Ю. Легези, Д. М. Лук'янця, П. С. Лютікова, О. О. Мандюка, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Р. С. Миронюка, О. А. Мілієнко, Т. П. Мінки, В. Ф. Опришка, І. В. Патерило, Ю. С. Педька, В. Г. Перепелюка, М. М. Полянского, Д. В. Приймаченка, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, В. П. Тимощука, М. М. Тищенко, А. М. Турчак, Ю. С. Шемшученка, А. М. Школика та інших вчених.

Разом з тим, слід звернути увагу, що, незважаючи на достатньо розвинений рівень наукової розробки порушеної проблематики, прийняття спеціального законодавства у цій сфері значно актуалізувало обраний вектор наукового пошуку та обумовили продовження наукових досліджень інституту оскарження в адміністративній процедурі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано відповідно до Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. № 509–VII, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженої Указом Президента України від 12

січня 2015 р. № 5, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, схваленої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021, а також в межах комплексного наукового проекту Університету митної справи та фінансів «Основні напрями реформування законодавства України в контексті євроінтеграцій процесів» на 2022-2024 роки (номер державної реєстрації 0122U1000216).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел теоретико-прикладні засади інституту оскарження в адміністративній процедурі. Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *завдання*:

- визначити поняття, окреслити ознаки та встановити сутність адміністративної процедури як сфери об’єктивізації інституту оскарження;
- сформулювати поняття та окреслити ознаки інституту оскарження в адміністративній процедурі;
- визначити основні принципи, мету, завдання та функції інституту оскарження в адміністративній процедурі;
- охарактеризувати порядок та стадії адміністративного оскарження;
- розкрити підстави та загальні засади судового оскарження адміністративного акту;
- узагальнити та проаналізувати зарубіжний досвід нормативного визначення засад оскарження в адміністративній процедурі та можливі шляхи його запозичення в Україні;
- окреслити основні перспективи розвитку інституту оскарження в адміністративній процедурі.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час оскарження в адміністративній процедурі.

Предмет дослідження – інститут оскарження в адміністративній процедурі.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, системне застосування яких забезпечило розв'язання сформульованих задач і досягнення мети дисертаційного проєкту. Завдяки використанню діалектичного методу охарактеризовано адміністративну процедуру як сферу об'єктивізації інституту оскарження (підрозділ 1.1), розкрито сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі (підрозділ 1.2). Логіко-юридичний метод дав змогу дослідити зв'язок між адміністративною процедурою та інститутом оскарження, визначити принципи, мету, завдання та функції інституту оскарження в адміністративній процедурі (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Догматичний метод був застосований під час визначення змісту таких категорій і понять, як «адміністративна процедура», «скарга», «інститут оскарження в адміністративній процедурі», «адміністративне оскарження» тощо (розділи 1, 2).

За допомогою формально-юридичного методу встановлено внутрішній зміст та будову адміністративного та судового аспектів механізму оскарження в адміністративній процедурі (підрозділ 2.2, пункти, 2.1.1, 2.2.2). Порівняльно-правовий метод та метод системного аналізу дозволили узагальнити зарубіжний досвід нормативного визначення засад оскарження в адміністративній процедурі та можливі шляхи його запозичення в Україні (підрозділ 3.1). Прогностичний та евристичний методи дали змогу окреслити основні перспективи розвитку інституту оскарження в адміністративній процедурі (підрозділ 3.2).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, судових органів, практики ЄСПЛ, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших сучасних у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісних комплексних досліджень, що присвячене визначенню на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел теоретико-прикладні засади інституту оскарження в адміністративній процедурі. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, зокрема:

уперше:

- окреслено складові компоненти механізму оскарження в адміністративній процедурі, у тому числі з урахуванням нового спеціального законодавства про адміністративну процедуру. Зокрема, визначено мету, завдання та функції інституту оскарження в адміністративній процедурі. Обґрунтовано, що загальна мета інституту оскарження в адміністративній процедурі в цілому співпадає із програмними цілями адміністративної процедури та адміністративного судочинства, а саме забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина у публічній сфері; ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Натомість, безпосередня мета інституту оскарження в означеній сфері полягає у забезпеченні реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захисту їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження;

- запропонована концепція вдосконалення основоположних засад та ключового інструментарію механізму адміністративного оскарження, яка

спрямована на максимізацію його ефективності як засобу захисту від порушень з боку суб'єктів владних повноважень й на оптимізацію навантаження на органи адміністративного оскарження та яка включає: 1) забезпечення однакового правозастосування органів адміністративного оскарження шляхом визнання їх адміністративними прецедентами та окреслення оптимального правового та організаційно-технічного середовища для їх стійкого та ефективного функціонування у цій якості; 2) створення можливості подавати скарги у електронній формі, відслідковувати хід їх розгляду та мати доступ до баз рішень органів адміністративного оскарження у знеособленій формі з можливістю їх пошуку за зручними параметрами; 3) диференціацію підстав та максимізацію гнучкості шляхів й умов зупинення виконання (дії) оскаржуваного адміністративного акта; 4) запровадження заходів запобігання та протидії зловживанню правом на адміністративне оскарження; 5) обмеження можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження для виключення підміни процедурою адміністративного оскарження процедури прийняття адміністративного акта;

удосконалено:

– наукові положення про сутність інституту оскарження у цій сфері, зокрема обґрунтовано, що інститут оскарження в адміністративній процедурі – це система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм права, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин, які виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову і спрямована на забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи у публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень;

– наукові підходи щодо правових засад оскарження у цій сфері. Так, запропоновано багаторівневу класифікацію принципів оскарження в адміністративній процедурі. Залежно від змісту правових принципів, їх класифіковано на дві великі групи – цивілізаційні принципи, зокрема такі як гуманізм; демократизм; свобода; рівність; справедливість тощо та принципи національної системи права, які у свою чергу за сферою дії поділяються на загально-правові; міжгалузеві; засади адміністративного судочинства; принципи адміністративної процедури; інституційні;

дістали подальшого розвитку:

– наукові підходи щодо окреслення ознак адміністративної процедури. Зокрема автором визначено ті її риси, що максимально рельєфно відбивають її сутність, а саме: адресний, індивідуальний характер; у результаті видається (приймається) уповноваженим суб'єктом адміністративний акт; зовнішній характер дії; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів;

– стан наукового опрацювання фундаментальних проблемних аспектів судового оскарження адміністративних актів за правилами адміністративного судочинства з формулюванням висновків рекомендацій щодо вдосконалення відповідних процесуальних правил та практики їх тлумачення та застосування;

– наукові знання про зарубіжний досвід організації та забезпечення реалізації процедури адміністративного оскарження, особливо, про ті його складові, які відображають специфічність інституційного та регуляторного інструментарію організації та забезпечення реалізації процедури адміністративного оскарження, закріпленого національним правом зарубіжних держав, порівняно до того, що передбачений законодавством України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності – для подальшого розроблення теоретичних і прикладних проблем інститут оскарження в адміністративній процедурі (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 20.01.2025);

- правотворчій та правозастосовній діяльності – результати дослідження містять низку пропозицій щодо внесення змін до чинного адміністративно-процедурного законодавства, викладені рекомендації можуть бути використані для підвищення ефективності практичної діяльності суб'єктів правозастосування у цій сфері (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 30.06.2025);

- навчальному процесі – у викладанні студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство», для підготовки відповідних підрозділів підручників і навчальних посібників із курсу «Адміністративне судочинство України» (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 21.01.2025).

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 2 міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики» (м. Дніпро, 2023 р.), «Соціальні права. Виклики воєнного часу» (м. Київ, 2023 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені у 5 наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук та входять до міжнародних наукометричних баз, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, що включають 2 пункти, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації

становить 221 сторінку, у т. ч. основного тексту – 178 сторінок. Список використаних джерел налічує 184 найменування.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРАВОВІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ІНСТИТУТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

1.1. Адміністративна процедура – сфера об’єктивізації інституту оскарження

Становлення інституту адміністративної процедури в нашій державі важко назвати революційним та стрімким. Адміністративно-правова наука, збагатившись за допомогою компаративістики, позитивними здобутками зарубіжного досвіду у цій сфері крок за кроком почала вибудовувати фундамент для майбутніх законотворчих ініціатив та процесів. Проте, досить тривалий період часу вітчизняне законодавство про адміністративну процедуру знаходилося в певній невизначеності, а розробка та прийняття спеціального акту, що визначав би правові засади у цій сфері занадто затягувалися. Важливо зауважити, що пояснення такого стану справ лежить не тільки у площині політичної волі та своєрідної обмеженості нормотворчого потенціалу законодавця. Передумовами цього безумовно є й історичні фактори у державотворенні, тенденції та напрями наукових досліджень, архаїзми та пережитки у сприйнятті сучасних правових інститутів, ментальні перцепції суспільством процесів, що десятиліттями відбувалися у сфері публічного адміністрування тощо.

Якщо акцентувати увагу на ретроспективних та сучасних доктринальних підходах у царині адміністративної процедури, як передумови сьогоденішнього рівня правового регулювання вказаних правовідносин, то слід зауважити, що уявлення про досліджуваний об’єкт у тому числі формувалося на підставі постулатів теорії права, в межах якої правники-вчені фундаменталізували класичний поділ норм права на матеріальні та

процесуальні, де самостійного місця нормам процедурним не знаходилося. До речі, саме це (або також це) дало підстави окремим дослідникам вести мову про процедуру (адміністративну зокрема) як складову процесу, як більш широкого поняття.

Але найбільший вплив на тенденційність наукового пошуку звісно справив сформований ще у минулому сторіччі підхід до розуміння адміністративного процесу. Слушно зазначає А. М. Школик, що в історичному контексті наукові погляди вітчизняних науковців формувались переважно під впливом розробок радянського адміністративного права, які також не відзначались особливою єдністю щодо адміністративно-процесуального права. Розроблені адміністративістами радянського періоду два погляди на адміністративний процес: у широкому та вузькому розумінні, - було перенесено до нових підручників з адміністративного права України [1, с. 477; 2, с. 54].

Так, наприклад, Н. Г. Саліщева, А. П. Ключниченко та їх наслідувачі ще у 60-80 рр. XX ст. описували адміністративний процес у вузькому розумінні (так звана юрисдикційна концепція, як: а) особливий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, пов'язаний із можливістю реалізувати в примусовому порядку положення відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права і обов'язки учасників майбутнього адміністративного правовідношення; б) ототожнюється за змістом понять з цивільним, та кримінальним процесом, оскільки процес по суті є способом забезпечення обов'язковості норм матеріального права і застосування заходів впливу по відношенню до осіб, які порушують правові норми); в) зводиться до діяльності органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [3, с. 12-16; 4, с. 37].

У свою чергу «широке» уявлення про адміністративний процес (управлінська концепція) за радянських часів розвитку адміністративно-правової доктрини кристалізувалося у поглядах С. С. Студенікіна,

О. Є. Луньова, В. Д. Сорокіна та інших, які окреслили основні ідеї такого підходу, у тому числі й такі: а) адміністративний процес – це юридична форма реалізації виконавчої влади (він має яскраво виражену юридично управлінську природу); б) адміністративний процес динамічний, отже він реалізується органами виконавчої влади всіх рівнів, а у випадках, передбачених законом, й іншими суб'єктами (наприклад, суддями); в) адміністративний процес – діяльність не тільки державно-владна, а й юридична; г) адміністративний процес об'єктивно потребує «власного» регулювання, що забезпечується за допомогою адміністративно-процесуальних норм; він забезпечує реалізацію й ряду інших галузей матеріального права – цивільного, фінансового, трудового, сімейного, земельного тощо; д) адміністративний процес – це не тільки врегульований правом порядок здійснення певних процедур виконавчої влади по правовому вирішенню широкого спектра індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, а й така діяльність, під час реалізації якої виникають численні правові відносини, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами й набувають у зв'язку з цим характеру адміністративно-процесуальних відносин [5, с. 13-14].

Цілком природньо, що вказані ідеї лягли в основу наукових досліджень адміністративного процесу та публічного адміністрування переважної більшості вчених-адміністративістів пострадянського періоду. Зокрема, І. П. Голосніченко зазначає, що адміністративний процес – врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин [6, с. 46].

О. М. Бандурка та М. М. Тищенко критично висловлюючись щодо «вузького» розуміння адміністративного процесу звертали увагу на те, що юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої

діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер і ототожнює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами, що неможливо визнати правильним [7, с. 7-9].

В. Б. Авер'янов так само кардинально вирізняв адміністративний процес від цивільного та кримінального, зазначаючи, що не можна розглядати за аналогією відповідні різновиди процесів, оскільки, на відміну від цивільного та кримінального, адміністративний процес – це не тільки деліктні відносини, окрім того, процесуальна форма є необхідною умовою належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, тоді як у сферах цивільно- та кримінально-правового регулювання процесуальна форма властива лише певним групам відносин – в суворо визначених межах, відповідно, цивільного і кримінального процесів (судочинства). В. Б. Авер'янов пропонував у структурі адміністративного права виокремлювати три самостійні процесуальні інститути, а саме: а) інститут «внутрішньоорганізаційних» адміністративних проваджень – регулює різноманітні процедури і провадження або оперативно-розпорядчого, або службового, або правотворчого характеру; б) інститут так званих «сервісних» проваджень – регулює правореалізаційні і правозахисні провадження, які охоплюють процедуру розгляду заяв, скарг та інших звернень приватних осіб, в тому числі з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг; в) інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень [8, с. 587].

Майже ідентичну модель розуміння адміністративного процесу пропонує С. Г. Стеценко, який вважає, що адміністративний процес – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямована на розгляд та вирішення адміністративних справ. У баченні вченого структура адміністративного процесу така: 1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових

спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [9, с. 43-44].

О. В. Кузьменко звертає увагу на складну структуру відповідного виду юридичного процесу і можливість його розгляду як по вертикалі, так і по горизонталі. Щодо останнього (розгляд по горизонталі) вчена пропонує розглядати його як сукупність проваджень; як «системні утворення, комплекси взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій». В системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати увагу на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень [10, с. 40]. В аспекті вертикальної структури адміністративного процесу акцент уваги зосереджується на співвідношенні адміністративного процесу та адміністративного провадження як загального і часткового, цілого і частини, наявності нерозривних взаємообумовлених і системоутворюючих зв'язків і відносин між ними. При цьому, кожне провадження, в свою чергу, складається із стадій, а вони – з етапів, і, нарешті, з процесуальних дій [10, с. 42-44].

У свою чергу, В. К. Колпаков підкреслює, «що саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління і їхніх службовців» [11, с. 363]. При цьому, видатний вчений-правник зауважує, що під адміністративним процесом розуміють порядок, правила за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права, потреба у реалізації яких виникає при розгляді і вирішенні виконавчо-розпорядчими

органами питань управлінського характеру щодо конкретних юридичних або фізичних осіб. Такі питання (про державну реєстрацію підприємств, видачу ліцензій або патентів, приватизацію громадянами житла, виділення земельних ділянок під будівництво, притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності тощо), як підкреслює В. К. Колпаков, прийнято називати індивідуальними управлінськими справами або адміністративними справами. Для того, щоб правильно вирішити ту чи іншу адміністративну справу (конкретне індивідуальне управлінське питання), слід реалізувати відповідну норму матеріального адміністративного права, тобто застосувати приписи, які вона містить, щодо конкретного індивідуального випадку. Важливо зауважити, що на думку, вченого адміністративіста, реалізація здійснюється шляхом застосування компетентними органами матеріальних норм з додержанням певної процедури, тобто у визначеному порядку [12, с. 266].

Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко, М. М. Тищенко та ін. звертаючи увагу на те що в адміністративно-правовій науці адміністративний процес розглядають у широкому та вузькому розумінні, зазначають, що адміністративний процес здебільшого пов'язаний із виконавчо-розпорядчою діяльністю, тоді як кримінальний і цивільний процеси регламентують діяльність щодо відправлення правосуддя в кримінальних та цивільних справах. Щоправда, автори підручника «Адміністративне право України» уточнюють, що це не означає, що адміністративний процес аж ніяк не пов'язаний із правосуддям. Проте, чомусь залишаючи поза увагою адміністративне судочинство, вчені-правники стверджують, що одна з форм його здійснення, а саме розгляд судами певних категорій справ про адміністративні правопорушення, становить собою не що інше, як правосуддя в адміністративних справах. При цьому, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко, М. М. Тищенко та ін. зазначають, що «...будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні

тільки йому зміст, динамічність і взаємозв'язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного тощо)» [13, с. 205].

Т.О. Коломоєць вважає, що адміністративний процес – це узагальнене поняття, яке слід відмежовувати від правосуддя (адміністративно-судового процесу), адміністративної процедури, адміністративного провадження, адміністративно-процесуального права [14, с. 215]. Р. О. Кукурудз описує адміністративний процес як певний спосіб, формально окреслений алгоритм вирішення конкретних індивідуально-правових справ; як систему різноманітних адміністративних проваджень, розмежованих метою, завданнями, предметом дій, для яких характерна наявність багатоманітних, таких, що мають специфічний матеріальний і процесуально-правовий статус суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності; як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ [5, с. 14-15].

Е. Ф. Демський, який критично ставився як до широкого, так і вузького розуміння адміністративного процесу, поряд із цим пропонує власну структуру адміністративного процесу, що складається з управлінського та судового процесів. Так, Е. Ф. Демський доходить висновку про наявність двох форм адміністративного процесу: управлінської і судової. Щоправда, він уточнює, що ці форми неможливо ототожнювати, але на рівні проваджень вони утворюють правові інститути і складають окрему галузь адміністративного процесуального права, яка на противагу процесу (діяльності у сфері публічних відносин) як цілісна правова система існує в реальності. У спробах пояснити свій підхід, Е. Ф. Демський зауважує, що на перший погляд, ніби існує антагонізм між зазначеними формами процесу – не може бути поєднання юридичних явищ, які лежать у різних площинах правової дійсності – судова влада є продовженням виконавчої влади. «Більш

глибокий аналіз показує, що і в управлінській формі процесу, і в судовій формі процесу багато спільного. По-перше, вони діють, регулюють суспільні відносини у сфері публічної влади. По-друге, вони забезпечують виконання і захист прав і обов'язків громадянина, держави, суспільства в цілому. По-третє, процесуальна діяльність врегульована відповідними нормами права; має досить високу формалізацію. По-четверте, обов'язковими суб'єктами відносин є наявність державного органу чи його посадової особи. Ці спільні ознаки, завдання і мета дозволяють підкреслити, що між зазначеними формами процесу не існує антагонізму, навпаки, і управлінська, і судова форми адміністративного процесу є сукупністю процесуальних дій, спрямованих на вирішення конкретних адміністративних справ або на виправлення та усунення управлінських недоліків і помилок», – зазначає Е. Ф. Демський. Таким чином, на думку дослідника, адміністративний процес – це вид юридичного процесу, який регламентує порядок і умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства [15, с. 110, с. 111-112]. Фактично, як це випливає з його розумів, вчений спробував об'єднати два підходи (вузький та широкий) та запропонував складно структуровану модель адміністративного процесу, яка загалом нагадує в певній мірі збалансований підхід В. Б. Авер'янова та інших вчених – прихильників «широкої концепції».

Вельми нетрадиційним для вітчизняної науки адміністративного права є підхід О. І. Миколенка, який з одного боку вважає, що адміністративний процес не повинен обмежуватись тільки сферами діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів в порядку, передбаченому КАС України, та діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому КУпАП, як це є сьогодні. Адміністративно-

процесуального забезпечення, як стверджує вчений, потребують дисциплінарні провадження з адміністративних справ, що передбачені дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну; виконавче провадження та контрольна діяльність адміністративних органів відносно приватних осіб [16, с. 18]. З іншого боку, О. І. Миколенко зауважує, що адміністративний процес є різновидом адміністративної процедури. Такого висновку він дійшов на підставі запропонованих ним визначень поняття останнього – як урегульованої адміністративно-процедурними нормами послідовності дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовчої діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ, а адміністративного процесу – як урегульованої адміністративно-процесуальними нормами послідовності дій суб'єктів правозастосовчої діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами [16, с. 20; 17, с. 46].

У свою чергу, А. М. Довбенко, висловлюючи беззаперечну підтримку на користь так званого широкого підходу до розуміння адміністративного процесу, стверджує про невід'ємний зв'язок процедур з процесуальним правом. Посилаючись на словниково-довідникову літературу, дослідник зауважує, що, і процес, і процедура визначають порядок здійснення певних дій, а тому відносити їх до різних елементів системи адміністративного права вважає недоречним. Відштовхуючись, від позиції широкого розуміння адміністративного процесу (а не як суто судового розгляду) з поділом на три складові, А. М. Довбенко вважає, що адміністративні процедури пронизують собою перші два види – управлінські, які передбачають безспірні адміністративні процедури, і деліктні, які пов'язані з порушенням прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, з порядком вирішення спорів, розслідуванням правопорушень й процедурами їх розгляду [18, с. 111].

Отже, варто погодитися з А. М. Школиком у тому, що в радянській та пострадянській адміністративно-правовій доктрині, яка істотно вплинула на становлення позицій сучасних українських науковців, превалюючим поняттям був саме адміністративний процес, а не адміністративна процедура [2, с. 55]. Разом з тим, як зазначалося на початку опису заявленого предмету дослідження, окремі представники адміністративно-правової науки, спираючись на аналіз зарубіжного досвіду, рішуче не погоджувалися із адептами такого підходу на бачення суті та структури адміністративного процесу.

Так, В. П. Тимощук абсолютно слушно зазначає, що в Україні наукова дискусія з проблематики адміністративного процесу дійшла до такого стану, коли за межі правової категорії фактично виведено її первісне значення, з чим він, очевидно, погодитися не може [19, с. 40]. На його думку, для коректного розмежування категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» необхідно дослідити первинний зміст цих термінів, проаналізувати генезис понять в законодавстві та теорії, порівняти підходи різних країн до розуміння та правового регулювання адміністративного процесу та адміністративної процедури. Важливим є також звернення до загальної теорії права, порівняння використання однакових термінів у різних галузях права, виявлення їх спільних ознак та особливостей. Як справедливо зазначає В. П. Тимощук, відповіді на ці питання, особливо в історичному розрізі, допоможуть краще зрозуміти і тенденції та перспективи правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів.

У тому числі відштовхуючись від вказаного, В. П. Тимощук, вважаючи найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» до сфери адміністративної юстиції, підкреслює, що адміністративна процедура – це установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [20, с. 4].

Аналогічну точку зору висловлюють й автори підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І. С. Гриценка, але при цьому вони уточнюють, що під адміністративною процедурою розуміється загальний порядок розгляду та вирішення адміністративних справ (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та вирішення окремої справи, тобто конкретна активна діяльність суб'єкта публічної адміністрації [21, с. 249].

Схожі думки висловлюють й інші дослідники. Так, наприклад, М.В. Джафарова під категорією «адміністративна процедура» розуміє нормативно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського акта і порядок вчинення адміністративних та організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичних та юридичних осіб [22, с. 71; 23]; О.В. Левченко під адміністративною процедурою розуміє встановлену законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [24, с. 110; 23; 18, с. 110].

Доволі критично (щоправда абсолютно обґрунтовано) з приводу певної закостенілості сучасної адміністративно-правової науки у питаннях сутності та співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури висловлюється Р. С. Мельник, який підкреслює, що аналіз сучасних розробок з адміністративного права, у яких йдеться про правову природу інституту адміністративної юстиції, показує, що окремі автори фактично продовжують розвивати радянську концепцію адміністративного процесу. Зміст її полягає у тому, що адміністративний процес є категорією, у межах якої знаходить прояв процесуальна діяльність, пов'язана із застосуванням матеріальних норм адміністративного права, причому незалежно від того, хто їх застосовує

– суб’єкти публічної адміністрації або адміністративні суди. Подібне ставлення до адміністративного процесу, як зазначає вчений, сформувалося у радянській адміністративно-правовій науці у другій половині XX ст., тобто у період активного розвитку суто радянського праворозуміння та формування суто радянського адміністративного права, якому на ті часи вдалося вже повністю позбутися від нашарувань дореволюційних та зарубіжних правових концепцій [25, с. 287-288].

На думку Р. С. Мельника, адміністративний процес пов’язується виключно із діяльністю адміністративних судів щодо справляння правосуддя в адміністративних справах в порядку адміністративного судочинства (іншими словами процес є формою діяльності адміністративних судів [25, с. 209]). Що стосується адміністративної процедури, то дослідник вважає вдалим підхід В. П. Тимощука діяльність суб’єктів публічної адміністрації щодо застосування матеріальних норм права називати адміністративно-процедурною діяльністю, формами існування якої є адміністративні процедури [26, с. 24], під якими Р. С. Мельник розуміє встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб’єктами публічної адміністрації [25, с. 210].

У свою чергу, у межах вказаної дискусії, В.М. Бевзенко пропонує визнати серед галузей права адміністративно-правового циклу й адміністративно-процесуального змісту такі:

– адміністративне (матеріальне право) – галузь права, призначення якої має полягати у врегулюванні здійснення, сприяння здійсненню фізичними і юридичними особами у публічних правовідносинах з публічною адміністрацією їх прав, законних інтересів у різних сферах суспільно-державного життя. При цьому, на думку В.М. Бевзенка, адміністративна процедура – це, насамперед, інститут адміністративного (матеріального) права, загальний зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права [27, с. 58].

– адміністративне процесуальне право – галузь права, яка описує послідовність і зміст захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів публічного змісту в судовому порядку; це – галузь права, яка визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, зміст звернення до адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 1 Кодексу адміністративного судочинства України) [28; 27, с. 58].

Натомість, як зазначає В.М. Бевзенко, адміністративна процедура описує поведінку фізичних (юридичних) осіб, публічної адміністрації у безспірних правовідносинах адміністративно-правового (публічного) змісту щодо здійснення (сприяння здійсненню) цими особами прав, свобод, законних інтересів або ж щодо виконання публічною адміністрацією обов'язків. Зокрема, справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями); 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 213 вказаного Кодексу) [27, с. 60].

А. М. Школик цілком слушно у площині дискусії про зміст обох категорій пропонує звернутися до зарубіжного досвіду держав з розвинутим адміністративним правом щодо використання в правовій доктрині, законодавчих актах і правозастосовчій практиці термінів «адміністративний процес» і «адміністративна процедура», навіть коротке узагальнення якого (досвіду) засвідчує кардинально відмінні підходи, що застосовуються в них [2, с. 56]. У тому числі на підставі такого аналізу, А. М. Школик приходить до висновку, що у різних державах з розвинутим адміністративним правом для позначення встановленого законом порядку функціонування публічної адміністрації та судів, які розглядають публічно-правові спори

використовують цілковито відмінні терміни. При тому відмінності спостерігаємо не лише між країнами, що належать до різних правових систем, але й у межах континентальної правової системи, до якої належить Україна. Інакше кажучи, враховуючи історичні передумови розвитку адміністративно-правової доктрини, у кожній державі обирають власний підхід до базових категорій, котрі є предметом цього дослідження. Терміни: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, - є важливими для чіткого ототожнення того чи іншого явища у правовій доктрині, однак значно важливішою видається якість та ефективність нормативно-правового регулювання, яке забезпечується із використанням того чи іншого терміну, не кажучи вже про практику застосування норм суб'єктами публічного адміністрування та судами. Адже використання відмінних термінів у законодавчих актах названих країн з розвинутим адміністративним правом у кінцевому підсумку призводить до аналогічного результату – належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією [2, с. 58].

Що стосується розуміння категорії «адміністративна процедура», то вчений її відмежовує від категорії «адміністративний процес» та в найзагальнішому вигляді пропонує розуміти під нею закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації [29, с. 123].

Натомість П. С. Лютіков, міркуючи щодо складових сучасного предмету адміністративного права та пропонуючи власний варіант окреслення предмету адміністративного права звертає увагу на те, що найбільшу частку у цій сфері займають відносини, що виникають під час діяльності публічної адміністрації, в тому числі: під час процедур надання її органами адміністративних послуг та укладання адміністративних договорів, реалізації прав людини, громадянина та юридичних осіб в публічній сфері, оскарження дій та бездіяльності органів публічної адміністрації та її

посадових осіб в адміністративному порядку, відносини, що виникають у сфері публічної служби тощо. Це дає підстави вченому припустити, що умовно вказану сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють окреслені вище відносини можна назвати правом публічної адміністрації або правом процедурним. В даному випадку можна говорити про те, що відбувається поєднання норм процедурних та матеріальних, оскільки діяльність публічної адміністрації нерозривно пов'язана із адміністративними процедурами, які фактично є сукупністю послідовно здійснюваних органом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи. Іншими словами, на думку П. С. Лютікова, матеріальні норми визначають правовий статус органу або посадової особи, а процедурні – механізми реалізації їх повноважень та компетенції. При цьому на переконання дослідника, адміністративний процес та адміністративна процедура – паралельно існуючі явища, регулюючі механізми яких мають різні завдання та призначення [30, с. 84].

Розробки окремих із вказаних дослідників в певній мірі здійснили вплив й на прихильників широкого розуміння адміністративного процесу, які хоча в цілому й зберігали погляд на процедуру як складову адміністративного процесу, проте принаймні почали активно використовувати категорію «адміністративна процедура» у своїх дослідженнях та вивчати її зміст.

Так, О.В. Кузьменко, яка так само є прихильницею концепції широкого розуміння адміністративного процесу стверджує, що під адміністративною процедурою слід розуміти «регламентований юридичними нормами *порядок* здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації. Адміністративна процедура становить собою: встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ» [31, с. 180]. Т. О. Коломоєць зазначає, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством (офіційний)

порядок діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративних органів) щодо розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ. При цьому ознаками адміністративних процедур є: регламентація нормами адміністративного права, публічний (офіційний) характер, індивідуальний характер (спрямована діяльність на вирішення індивідуальних адміністративних справ стосовно фізичних та юридичних осіб) [14].

О. І. Миколенко вважає, що адміністративна процедура характеризується такими ознаками: а) являє собою послідовність дій, яка регулюється нормами права та структурована відповідними правовідносинами; б) являє собою послідовність дій, що об'єднані спільною метою; в) має ієрархічну структуру; г) завжди перебуває у динаміці; д) має обслуговуючий характер. Адміністративна процедура це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовчої діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [32, с. 400-401; 33, с. 104-105]. При цьому на думку О. І. Миколенка, структуру адміністративної процедури можна зобразити у вигляді чотирьохступеневої системи, яка включає: 1) адміністративні провадження; 2) стадії провадження; 3) етапи стадій; 4) процедурні дії. Основу ж структури адміністративної процедури складають адміністративно-процедурні дії [32, с. 401].

У свою чергу, І. В. Бойко в межах дослідження категорії «адміністративна процедура» звертає увагу на те, що серед всіх типів адміністративно-правових відносин до тих, що регламентуються адміністративно-процедурними нормами, варто віднести групу, виокремивши їх таким чином, щоб було можливо для них виробити загальні цілі, принципи й правила й тому недоречно об'єднувати в право адміністративних процедур всі норми, що регламентують діяльність публічної адміністрації. Вчена зазначає, що у такому разі варто керуватися наступними критеріями: адміністративна процедура регламентує відносини

публічної адміністрації з приватними особами. Під приватними особами слід розуміти громадян України, іноземців, осіб без громадянства (тобто таких фізичних осіб, які не мають службових зв'язків із даним конкретним суб'єктом публічного адміністрування у правовідносинах, що виникли), юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права (останні є учасниками адміністративної процедури, приміром, при здійсненні контрольно-наглядових заходів), колективні особи, що не мають статусу юридичної особи; такі відносини носять зовнішнє спрямування, тобто прийняті рішення здійснюють вплив на права й обов'язки осіб, які не перебувають в організаційних зв'язках із суб'єктом публічного адміністрування; до таких відносин слід віднести ті, що носять безспірний характер, не є юрисдикційними, адже у разі виникнення спору, а також притягнення особи до відповідальності, ці правовідносини регламентуються за правилами, дещо інакшими, і принципами, що застосовуються в юрисдикційних правовідносинах відрізняються від принципів адміністративної процедури [34, с. 8-9; 35, с. 55-56].

Врешті решт, після своєрідного окреслення контурів загального вектору наукових досліджень у цій сфері, підійшла до завершення й фаза тривалої та непростой законопрєктної роботи, спрямованої на унормування й уніфікацію адміністративно-процедурних норм та спеціалізацію відповідних нормативних положень. Після низки варіантів кодексу про адміністративні процедури, законодавцем було запропоновано проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру», який загалом й став прообразом майбутнього закону, в якому розставляються всі необхідні акценти, у тому числі й у питаннях термінологічної плутанини. Як зазначається деякими дослідниками фактично, законопроект став «...ціннісно орієнтованим: процедура формування рішення адміністративним органом важлива не лише з погляду ефективного виконання функцій публічної адміністрації, а й для правового захисту приватної особи та легітимізації адміністративного акта. Очевидно,

що через адміністративну процедуру ідея «людиноцентризму» реально буде відображена в нормах права» [36].

У цьому контексті варто зазначити, що ми навмисно оминали увагою зміст дискусії щодо співвідношення категорій «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», що «вирує» на шпальтах адміністративно-правової літератури останні роки, оскільки на наше переконання, у такому дискурсі вже наразі немає ніякого сенсу, адже новітнє законодавство, спираючись на прогресивні сучасні наукові дослідження, дає однозначні відповіді на ці дискусійні питання.

Вбачається, що показовим та найбільш вдалим прикладом такого вирішення є підхід розробників закону та окремих вчених-адміністративістів до співвідношення вищезазначених категорій, сформульований колективом авторів науково-практичного коментарю до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру», які, тлумачачи відповідні положення щодо термінологічного ряду вказаного законопроєкту (станом на 2019 р.), зауважують, що категорії «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура» треба розглядати у взаємозв'язку, при цьому основною є саме категорія «адміністративна процедура». У виданні акцентується увага на тому, що для вирішення конкретної адміністративної справи законодавство установлює певну послідовність дій і рішень і саме це можна вважати порядком, який може міститися у кількох нормативних актах або в одному нормативному акті. Адміністративна процедура – це певна модель вирішення справи адміністративним органом, а адміністративне провадження – це вже конкретна діяльність – тобто сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи [37, с. 26].

Власне тому й видається, що остаточну крапку у питаннях вказаного диспуту поставив ухвалений Верховною Радою України Закон Про адміністративну процедуру, в якому було уточнено дефініцію

адміністративної процедури як визначеного законом порядку розгляду та вирішення справи, а адміністративне провадження як сукупності процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [38]. Тому цілком обґрунтованими та виправданими є вищевказані тези авторів коментаря до Закону, а також А. М. Школика про те, що розмежування між аналізованими вище категоріями «адміністративна процедура» і «адміністративне провадження» базується на їх ключових словах: «порядок» і «діяльність» [2, с. 70].

Підсумовуючи узагальнений огляд різноманітних наукових підходів до визначення та тлумачення згаданих вище окремих вихідних понять та категорій адміністративного права та процесу, запропонуємо до обговорення низку власних умовиводів та тез, що звісно не претендують на першопрохідництво, а є лише бажанням авторки висловити своє ставлення до порушених у цьому дослідженні наукових питань.

Так, варто зауважити, що в аспекті обговорення суті та призначення адміністративного процесу, без сумніву є прогресивним погляд на нього як форму правосуддя в порядку адміністративного судочинства. На наше переконання, штучне створення неіснуючих насправді «монстрів» правового регулювання, на кшталт широкого трактування категорії «адміністративний процес», є спробою видати бажане за дійсне, представити адміністративний процес та його регулюючий вплив у дещо гіперболізованому вигляді. Що це може означати для практики та теорії?

Вбачається, що з одного боку це провокує подальші хибні наукові висновки та припущення про ті чи інші правовідносини, не сприяє чіткому та правильному розмежуванню адміністративного та адміністративно-процесуального права, а з іншого – суттєво ускладнює уяву про реальний зміст адміністративного права та його регулюючий вплив. Нанизування різноманітних адміністративних проваджень (саме такий термін

використовують вчені під час окреслення структури адміністративного процесу) призвело до того, що утворений «сніжний ком» майже поглинув процедурне адміністративне право, звісно що штучно. Принаймні таке враження створюється у деяких дослідників, які задаються питаннями – «а де, власне, адміністративне право? яке його місце в системі права? якщо процес практично поглинув його регулюючі механізми». Фактично, адміністративний процес у баченні деяких вчених став тим правовим явищем, яким насправді в реальності не є. Звісно, що це призвело до помилок у розмежуванні адміністративного права та адміністративно-процесуального права, яке апріорі не могло відбутися правильно внаслідок напашування ідей та концепцій радянського адміністративного права на сучасні доктринальні дослідження, що у свою чергу лише посилювало сутнісне та напевно ментальне відставання вітчизняного адміністративного права (як галузі, так і науки) від європейських його зразків.

В цій площині дискусії ми у повній мірі підтримуємо слова Р. С Мельника про те, що на відміну від нашої правової дійсності, розмежування адміністративного права та адміністративно-процесуального права було обумовлено переходом європейських держав на шлях розбудови правової державності, необхідними елементами якої була концепція розподілу влади, а також запровадження адміністративного судочинства [25, с. 5]. З огляду на це, як зауважує вчений, наприклад, у німецькій теорії адміністративного права виникло декілька термінів, за допомогою яких вчені почали відмежовувати принципово різні види діяльності відповідних органів держави. Так, для позначення діяльності органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, пов'язаної із застосуванням матеріальних норм публічного, перш за все, адміністративного права у правовий обіг було введено поняття «адміністративна процедура» (Verwaltungsverfahren), а процесуальна діяльність адміністративних судів визначалася через дефініцію «адміністративний процес» (Verwaltungsprozeß). Слушно зазначає Р. С. Мельник, що розмежування названих видів процесуальної діяльності, як

наслідок, вплинуло і на зовнішній вигляд системи німецького права, у межах якої з'явилася самостійна галузь права – адміністративно-процесуальне право і, відповідно, у межах загального адміністративного права був виділений правовий інститут адміністративної процедури. Саме тому, правильною є теза про те, що врахування цього підходу є обов'язковим для України з огляду на її євроінтеграційні плани [25, с. 290-291].

Відштовхуючись від вказаного, зауважимо, що ми є прихильниками ідеї про існування адміністративно-процедурного права, норми якого і є по факту обслуговуючими для норм матеріального адміністративного права, інструментами їх реалізації. У свою чергу, адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, є механізмом реалізації адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин, який, що природньо, закріплюється матеріальними нормами адміністративного права. Вбачається, що ознаками адміністративної процедури, які максимально рельєфно відбивають її сутність, є: адресний, індивідуальний характер; у результаті видається (приймається) уповноваженим суб'єктом адміністративний акт; зовнішній характер дії; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів.

На нашу думку, такий погляд на адміністративний процес та адміністративну процедуру дає змогу значно спростити (в позитивному сенсі цього слова) уявлення про адміністративне право, реальне його призначення, потенціал і ресурс його норм. Знову ж таки, не претендуючи на глибокий рівень наукової новизни заявлених тез, хочемо закликати представників наукової спільноти та практиків обговорити необхідність уніфікованого погляду на вказані галузі права, правові інститути та категорії [39, с. 360-361].

1.2. Поняття, ознаки та сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі

Як добре відомо з теорії права, вступаючи в будь-які правовідносини їх учасник спирається на певні гарантії забезпечення його прав та реалізації іншим учасником його зустрічних обов'язків. Це можуть бути і різноманітні санкції, і цивільно-правові механізми забезпечувального характеру (неустойка; застава; порука; завдаток; притримання тощо), і судовий захист та позасудові форми впливу. Саме у двох останніх способах знаходить свої прояви один із найефективніших механізмів захисту та забезпечення прав суб'єкта правовідносин – інститут оскарження.

Інститут оскарження у тій чи іншій площині неодноразово вивчався представниками адміністративно-правової та адміністративно-процесуальної науки. Слід зазначити, що як предмет наукового дослідження, оскарження вивчалось у працях таких вчених як В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк, М.М. Тищенко та інших.

Окремі дослідники присвячували праці монографічного та дисертаційного рівня окремим аспектам інституту оскарження в сфері публічно-правових відносин або загальним його питанням. Наприклад, в об'єктив уваги І.В. Кирилюк потрапила проблематика права на апеляційне оскарження постанови в адміністративному судочинстві України [40], В. В. Рева досліджував оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників [41], Є. В. Лазнюк – провадження в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових [42], Р.О. Кукурудз – питання теорії та практики апеляції в

адміністративно-юрисдикційному процесі [43], І. О. Грибок – оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку [44], С. А. Гальонкін – адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні [45] тощо. Проте, детально, на монографічному рівні, максимально сучасних досліджень інституту оскарження в рамках адміністративної процедури, на жаль, немає.

Разом з тим, щоби усвідомити сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі та вирішити інші поставлені наукові завдання, варто розпочати дослідження з визначення загальних аспектів вказаного правового інституту та теоретичних основ його розуміння, й у першу чергу з етимологічних та лексичних. Цілком очевидно, що в основі мовної конструкції категорії «інститут оскарження» вихідне смислове навантаження має слово «скарга». Скарга – 1) висловлення незадоволення, суму, нарікання на неприємності, біль, горе і т. ін.; 2) офіційна письмова чи усна заява про незаконні або неправильні дії якої-небудь особи, установи і т. ін. [46, с. 254]. В юридичній словниково-довідниковій літературі, вказаним терміном позначається звернення в усній чи письмовій формі до офіційного органу влади чи службової особи з приводу порушення охоронюваних законом інтересів громадян [47]. У словнику термінів з адміністративного права поняття «скарга» запропоновано тлумачити у двох значення, на кшталт широкого та вузького розуміння. «Широке» розуміння цього поняття фактично ототожнюється із відповідними дефінітивними положеннями Закону України від 02 жовтня 1996 року «Про звернення громадян», де «скарга» – це звернення громадян із вимогою про поновлення прав і захист інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. При цьому, що не зовсім зрозуміло, у межах цього терміну розглядаються не тільки скарги, що подаються в порядку вищезгаданого Закону України, але й позовна заява в порядку КАС України, апеляційна та касаційна скарги [48, с. 386-389].

Натомість «скарга в адміністративному праві та процесі» («вузьке» розуміння) – вимога, звернута до компетентного органу, про захист прав і законних інтересів скаржника у передбачений законом спосіб [48, с. 386-389].

Варто уточнити, що ми маємо на увазі, висловлюючи своє нерозуміння запропонованим у словнику підходом. Справа у тому, що пропонуючи як дефініцію, легальне визначення терміну «скарга», автори словнику (у даному випадку мова йде про Т. О. Мацелик та В. Р. Білу) фактично встановлюють межі його тлумачення, які охоплюють лише правовідносини, що виникають під час процедури адміністративного оскарження, закріпленої Законом України «Про звернення громадян». Однак при цьому, інтерпретуючи вказаний термін, Т. О. Мацелик та В. Р. Біла, як вже було зазначено, описують як його різновиди й позовну заяву та скарги, що подаються в порядку адміністративного судочинства. Іншими словами, було б більш виправданим надати узагальнююче визначення «скарги» із описом різноманітних варіантів оскарження (у тому числі й в порядку адміністративного оскарження) як її різновидів, а не навпаки – як запропонували шановні вчені-адміністративісти.

Отже, варто виходити із того, що закладений зміст у ту чи іншу дефініцію категорії, яка є системотворною для того чи іншого правового інституту, має безпосередній вплив на уявлення про нього, його ознаки та структуру. Наприклад, у нашому баченні, відштовхуючись від меж порушеної нами проблематики, у широкому розумінні скарга в адміністративній процедурі – це вимога, адресована уповноваженому суб'єкту (адміністративний орган або суд), про захист прав, свобод та законних інтересів скаржника у передбаченому законом порядку – адміністративному або судовому; у вузькому – вимога, подана в адміністративному порядку, про захист прав, свобод та законних інтересів скаржника. Вказане дає усвідомлення того, що наше уявлення про скаргу дозволяє більш комплексно

оцінювати нормативний ресурс інституту оскарження в адміністративній процедурі, не обмежуючи його лише рамками адміністративного оскарження.

Проте варто визнати, що не всіма дослідниками підтримується такий комплексний погляд на сутність досліджуваної категорії. Так, наприклад, І.О. Грибок у категорію «скарга» вкладає зміст тільки легальної її дефініції. І виходячи із цього цілком логічно стверджує про відсутність ознак позовного характеру у адміністративному провадженні за скаргою, що обумовлюється тим, що: а) адміністративне провадження за скаргою не можна вважати змагальною формою юридичного процесу, у тому класичному розумінні змагальності, яка характерна для цивільного процесу; б) відмінності між такими юридичними категоріями як «скарга» і «позов» проявляються у їх матеріально-правових частинах, зокрема, суб'єктах, яким адресуються матеріально-правові вимоги цих засобів правового захисту; в) критерієм розмежування таких видів звернень як «скарга» і «заява» є характер правовідносин на врегулювання яких направлені вказані види звернень, а саме – відповідно наявність або відсутність адміністративно-правового спору між суб'єктом звернення та органом виконавчої влади чи іншим суб'єктом [44, с. 5].

Переходячи до аналізу адміністративно-правової літератури, де інститут оскарження (апеляції) в тій чи іншій мірі досліджувався вченими, зазначимо, що вона відзначається різноманітними підходами до вказаного питання, серед яких і ототожнення між апеляцією (скаргою) та апеляційним провадженням (провадженням за скаргою), і доведення відсутності сутнісної різниці між категоріями «скарга» та «апеляція», і звісно ж наявність прямо протилежних двом вказаним підходам наукових висновків. Наведемо деякі із таких підходів.

Наприклад, згаданий вище І.О. Грибок звужує (у порівнянні із нашим предметом дослідження) вектор наукового пошуку та концентрує свою увагу виключно на адміністративному порядку оскарження. Проведене ним дослідження інституту адміністративного оскарження дало йому підстави

стверджувати, що структуру вказаного інституту утворюють групи норм об'єднані предметом їх регулювання (у межах спільного загального предмету), зокрема: а) норми, які законодавчо закріплюють право особи на оскарження; б) норми, що визначають форму і порядок реалізації права особи на оскарження; в) норми, що встановлюють принципи адміністративного оскарження; г) норми, які регламентують порядок здійснення провадження за скаргами, а також визначають порядок оскарження рішення прийнятого за результатом розгляду скарги; д) норми, які визначають суб'єктів та порядок здійснення окремих видів контролю, за дотриманням законодавства, що регламентує порядок адміністративного оскарження; е) норми, які встановлюють підстави та види юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного провадження за скаргами. Крім того, враховуючи те, що інститут адміністративного оскарження утворюють норми матеріального і процесуального права, є підстави, як підкреслює І.О. Грибок, виділити у даному інституті матеріальну і процесуальну частини [44, с. 7].

У ході свого дослідження специфіки правового регулювання інституту адміністративного оскарження І.О. Грибок також проаналізовано методи правового регулювання, що використовуються у межах даного інституту. Дослідником, зокрема, визначено, що застосування імперативного методу правового регулювання є іманентною ознакою інституту адміністративного оскарження, як складової частини галузі адміністративного права. у свою чергу, наявність у даному інституті диспозитивного методу проявляється у наданні суб'єкту звернення значного кола процесуальних прав, можливості застосування у процесі адміністративного оскарження узгоджувальних процедур, а також можливості укладення компромісних (мирових) угод за результатом розгляду скарг. Виходячи із цього І.О. Грибок зробив висновок, що поєднання імперативного і диспозитивного методів у механізмі правового регулювання інституту адміністративного оскарження, забезпечує комплексний та адекватний потребам правозастосування вплив на всю сферу правових відносин, що виникають, змінюються, припиняються під дією норм

даного інституту. Окремо вчений-адміністративіст уточнює, що норми інституту адміністративного оскарження направлені на вирішення адміністративно-правового конфлікту (спору) між фізичною чи юридичною особою та органом виконавчої влади, тому, характер адміністративно-правових спорів, їх особливості визначають специфіку інституту адміністративного оскарження [44, с. 7-8].

Натомість Р.О. Кукурудз зазначає, що правове поняття «апеляція», виходячи із його багатогранності та комплексності, можна розглядати як в широкому, так і у вузькому розумінні, виділяти його об'єктивний та суб'єктивний сенс. В широкому розумінні, як стверджує дослідник, апеляція означає оскарження особою певних дій чи бездіяльності винних осіб, рішень чи інших актів органів публічної адміністрації шляхом звернення до вищестоящої інстанції чи відповідного юрисдикційного органу. В свою чергу у вузькому значенні, на переконання Р.О. Кукурудза, апеляція є окремою формою оскарження в порядку цивільного, господарського, кримінального процесу, або в порядку адміністративного судочинства рішень (постанов), які не набрали законної сили шляхом звернення до суду апеляційної інстанції. При цьому, апеляція як об'єктивне явище (тобто інститут апеляційного провадження) – це система правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають з приводу реалізації фізичною чи юридичною особою права на оскарження та визначають порядок розгляду справи відповідним компетентним вищестоящим юрисдикційним органом (посадовою особою), який уповноважений здійснювати їх розгляд та вирішення. Суб'єктивний зміст цього поняття, як пише вчений, становить право особи в порядку, передбаченому законодавством, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність відповідних органів та осіб, які не відповідають нормам матеріального чи процесуального права або порушують, на його думку, його права та законні інтереси. Р.О. Кукурудз вказану категорію («апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі») розглядає в широкому та об'єктивному розумінні [5, с. 42].

Із вказаного явно простежується теза про те, що в баченні вченого, апеляція та скарга – категорії фактично схожі за змістом, про що далі за текстом свого дослідження Р.О. Кукурудз й пише, однак при цьому наводячи суперечливі між собою точки зору. Зокрема, він зазначає, що аналіз співвідношення понять «апеляція» і «скарга» показує, що вказані категорії є близькими за значенням, однак не тотожними. В загальномовному сенсі скаргу можна розглядати як більш широке поняття, яке охоплює поняття «апеляція», при цьому в межах адміністративно-юрисдикційного процесу, навпаки – скарга розглядається як одна із форм апеляції, що характерна для провадження з розгляду скарг осіб та адміністративно-судочинського процесу.

В цілому ж, на думку вченого-адміністративіста, характерними ознаками апеляції¹ є:

1) підставою оскарження є незгода апелянта із певним рішенням, дією чи бездіяльністю відповідного суб'єкта правовідносин (як то орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, суд, орган, який уповноважений розглядати справу про адміністративне правопорушення, адміністрація підприємства, установи, організації тощо);

2) апелянтом виступає особа, яка вважає, що прийняте рішення, вчинена дія чи бездіяльність відповідного суб'єкта порушує її права та законні інтереси або прийняте рішення (постанова) не відповідає вимогам матеріального і процесуального законодавства;

3) апеляція подається до вищестоящего органу відповідної юрисдикції, який уповноважений розглядати справу і вирішувати її, іншими

¹ Вчений досліджує апеляцію в адміністративно-юрисдикційному процесі, який у свою чергу дослідником розуміється як врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність відповідних юрисдикційних органів (посадових осіб), спрямована на вирішення на принципах змагальності правового спору (конфлікту) та реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ, за результатами яких приймається відповідний акт (рішення, постанова тощо), які є обов'язковими до виконання. Адміністративно-юрисдикційний процес є сферою об'єктивізації інституту апеляції, забезпечення права учасників адміністративно-юрисдикційного процесу на оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності з боку відповідних суб'єктів тощо [5, с. 55-56].

словами, на ряду із скаржником такий орган складає суб'єктивний склад правовідносин, що виникають під час подання і розгляду апеляції;

4) предметом оскарження виступають акти, рішення, дії чи бездіяльність відповідних суб'єктів, які на думку апелянта, порушують його права та охоронювані законом інтереси або прийняте рішення (постанова) не відповідає нормам матеріального чи процесуального права;

5) виконання оскаржуваного рішення чи прийнятого акту, як правило, зупиняється на час розгляду апеляції;

6) інститут апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі регулюється широким колом нормативно-правових актів, зокрема: Кодексом адміністративного судочинства України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом законів про працю України, Законом України «Про звернення громадян», Законом України від 21 грудня 2000 року «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» тощо [49, с. 193].

У підсумку, Р.О. Кукурудз зазначає, що апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі – це врегульований законодавством порядок оскарження фізичною чи юридичною особою (апелянтом) до вищестоящего органу відповідної юрисдикції, порядок перегляду таким органом актів, рішень, дій чи бездіяльності відповідних суб'єктів, які на думку апелянта порушують його права та охоронювані законом інтереси, або рішення (постанова) прийняте на підставі неправильного та неповного встановлення фактичних обставин справи, або з підстав невідповідності рішення вимогам матеріального і процесуального права, з метою забезпечення захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення права на судовий захист та дотримання принципу законності та правопорядку [5, с. 193].

Разом з тим, слід підкреслити, що Р.О. Кукурудз звертав увагу на те, що діяльність всіх суб'єктів з подання та розгляду скарг є самостійним інститутом апеляції (оскарження) рішень, дій та бездіяльності органів

публічної адміністрації в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу, при цьому вказане провадження в якості окремої стадії включає в себе і процедуру оскарження рішень, які були прийняті за результатами розгляду скарги [5, с. 107].

І. П. Голосніченко та М. Ф. Стахурський «адміністративні провадження щодо вирішення звернень громадян у вигляді скарг» називали самостійною групою норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини і громадянина, і в залежності від суб'єкта вирішення поділяють його на два підвиди: провадження у справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами органів управління, і провадження за скаргами, що вирішуються у судовому порядку – адміністративна юстиція (справедливим буде зауваження, що вказана думка шановних вчених була висловлена ще до прийняття КАС України) [50, с. 30-31].

Більш вузько (у порівнянні з Р.О. Кукурудзем) на інститут апеляції в адміністративному процесі «дивиться» С. А. Гальонкін, який стверджує, що апеляція – це форма перегляду судового рішення першої інстанції спеціально уповноваженими на це органами судової гілки влади (судами апеляційної інстанції), спрямована на перевірку обґрунтованості та законності такого рішення. При цьому, апеляція одночасно виступає суб'єктивним правом кожної людини на судовий захист своїх порушених прав, яке показує демократичність, соціальну спрямованість судової системи, а також орієнтацію її роботи на встановлення істини та забезпечення справедливості [45, с. 66].

С. А. Гальонкіним разом з тим, окреслено основні особливості апеляції, до яких віднесено: а) особливий юридичний порядок подання скарги (апеляційне провадження має місце лише після звернення зацікавленої особи до суду апеляційної інстанції з питань, перегляд яких допускається нормами процесуального законодавства); б) наявність граничного строку для початку апеляційного провадження (процесуальним законодавством встановлюється

конкретний строк, протягом якого можна подати апеляційну скаргу для перегляду відповідного судового рішення); в) обмеженість процесу дослідження доказів – суд апеляційної інстанції розглядає справу в тих рамках, які сформовано відповідно до змісту апеляційної скарги; г) особливе коло суб'єктів (подавати апеляційну скаргу можуть виключно учасники справи (у виняткових, передбачених законом випадках – особи, що не брали участь у справі), а розглядає таку скаргу особлива інстанція – апеляційний суд) [45, с. 66-67].

При цьому під поняттям «апеляційне провадження» вченим запропоновано розуміти інститут процесуальної галузі правової системи, тобто сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини в сфері діяльності судів апеляційної інстанції з приводу виконання ними своїх повноважень у розрізі перегляду судових рішень судів першої інстанції та видання на основі цього власної правової позиції, яка виражається у прийнятті нового судового рішення, поверненні справи до розгляду у суд першої інстанції, скасуванні рішення повністю або частково та інших формах в межах процесуального законодавства конкретної гілки процесуального права [45, с. 66]. Натомість особливості апеляційного провадження як об'єкта адміністративного-правового забезпечення С. А. Гальонкіним охарактеризовано в контексті узагальнення особливостей адміністративно-правового регулювання організації діяльності апеляційних судів, які пов'язані з тим, що: а) апеляційні суди наділені особливим юридичним статусом, який виражається у наявності чіткого кола повноважень; б) апеляційні суди з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення утворюються в апеляційних округах; в) в апеляційних судах встановлено підвищені кваліфікаційні вимоги до суддів апеляційної інстанції; г) апеляційні суди мають особливий порядок утворення та ліквідації; ґ) апеляційні суди підпорядковані загальній судовій адміністрації, так як суди апеляційної інстанції в своїй сукупності утворюють єдину систему судоустрою України [45, с. 66].

В аспекті інституту нуліфікації адміністративного акту, розглядає оскарження в адміністративній процедурі А. М. Турчак, яка зокрема описує порядок такого провадження його підстави, наслідки тощо. У підсумку своїх роздумів дослідниця стверджує, що нуліфікація адміністративного акту через його скасування в порядку адміністративного оскарження – це сукупність процедурних дій, що закріплюють порядок припинення дії адміністративного акту уповноваженим на те суб'єктом за результатами розгляду скарги приватної особи у випадках порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта [35, с. 129].

Одним з максимально наближених до нашої тематики є дослідження А. М. Довбенка, присвячене адміністративно-правовим засадам розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. У ньому, вченим-адміністративістом визначено якісно новий підхід до розуміння правової природи адміністративних процедур за розглядом скарг у сфері публічних закупівель. Зокрема А. М. Довбенком обґрунтовано особливості адміністративної процедури, які виражаються в тому, що вона: є різновидом деліктного процесу; має певну процесуальну форму; регламентується адміністративними процесуальними нормами; має публічну сферу дії; суб'єкти наділяються відповідними процесуальними правами і обов'язками та мають адміністративну правосуб'єктність; підставою є скарга [18, с. 3].

Виходячи із вказаних тез, дослідник зазначає, що адміністративна процедура розгляду скарг у сфері публічних закупівель – це передбачена нормами адміністративного права сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, об'єднаних в межах процесуальних стадій, які реалізуються органом оскарження з метою захисту прав і законних інтересів осіб (суб'єктів оскарження), результатом яких є винесення відповідного рішення [18, с. 113].

При цьому, аналізуючи ознаки адміністративних процедур за розглядом скарг та поділяючи їх на загальні (тобто ті, що притаманні всім видам адміністративних процедур), і спеціальні, А. М. Довбенко наводить деякі досить суперечливі тези. Так, на думку вченого, до спеціальних ознак адміністративної процедури за скаргами громадян можна віднести наступні:

«1) адміністративна процедура за розглядом скарг є різновидом адміністративно-деліктного процесу. Як зазначалось вище, адміністративний процес у широкому сенсі поділяється на три види: управлінський, адміністративно-судочинський та деліктний. Під адміністративно-деліктним процесом С. С. Гнатюк у своєму монографічному дослідженні розуміє інститут адміністративно-процесуального права, що у своїх межах об'єднує провадження, якими встановлено процесуальний порядок реалізації юридичної відповідальності за порушення норм права [51, с. 21]. Зазначений адміністративно-деліктний процес, своєю чергою, виокремлює два напрями – адміністративні процедури за зверненням громадян (за розглядом скарг) та адміністративні процедури з розгляду справ про адміністративні правопорушення, кожен з яких має свою структуру та особливості [18, с. 117];

2) адміністративна процедура має певну процесуальну форму. Процесуальна форма як наукова конструкція розкриває структурно-технологічну характеристику правової форми діяльності. Це система передбачених процесуальним правом юридичних засобів, дій та операцій, за допомогою яких урегульовуються всі питання, що виникають в юридичному процесі. Основу процесуальної форми становлять багаторазова повторюваність певних юридичних дій і операцій, способів і засобів їх здійснення, їх стабільність і навіть стереотипність за наявності відповідних суспільних відносин і передумов. Процесуальна форма належить до числа головних чинників, які систематизують юридичну діяльність. Вона закладає програму, алгоритм юридичної діяльності, забезпечує порядок, чітко орієнтований рух суб'єктів та учасників до визначеної мети. Процесуальна

форма визначає завдання, які стоять перед певним різновидом юридичної діяльності в цілому і на окремих його етапах, коло суб'єктів і учасників, обсяг їх процесуальних прав і обов'язків, процесуальний режим, стадії і провадження, строки та час здійснення дій, процесуальні гарантії, умови і процедуру прийняття та виконання рішень, інші процедурні вимоги, що зв'язують у єдине ціле елементи юридичної діяльності [52, с. 402-403; 18, с. 117];

3) адміністративна процедура регламентується адміністративними процесуальними нормами, призначення яких полягає у забезпеченні процедур й закріпленні процесуальних форм для реалізації та/або захисту норм матеріального права та регулювання суспільних відносин. Адміністративно-процесуальні норми чітко регламентують порядок діяльності органів публічної адміністрації. Загальний порядок адміністративної процедури за розглядом скарг у сфері публічних закупівель регламентований ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», окремі аспекти процедури оскарження визначені іншими нормативно-правовими актами, які доповнюють названу базову норму [18, с. 117-118];

4) публічна сфера дії адміністративної процедури, яка безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, на які покладено законодавчо-закріплені повноваження [18, с. 118];

5) адміністративна правосуб'єктність. Під час адміністративної процедури суб'єкти наділяються відповідними процесуальними правами і обов'язками. Антимонопольний комітет як орган оскарження та учасник тендеру як суб'єкт оскарження наділяються нормативно-визначеними правами та обов'язками, які в процесі адміністративної процедури за розглядом скарг у сфері публічних закупівель забезпечують захист прав і законних інтересів осіб при проведенні закупівельних процедур. Тобто, обидві сторони мають відповідну адміністративну правосуб'єктність як невід'ємну складову їх правового статусу [18, с. 118];

б) підставою вказаної адміністративної процедури є скарга. Вона є центральним, ключовим елементом під час здійснення адміністративної процедури, адже саме вона запускає весь механізм діяльності Адміністративної колегії. Без подачі скарги не було б розпочато адміністративну процедуру; без неї не виникали б відповідні правовідносини між органом та суб'єктом оскарження. Скарга – це офіційна письмова чи усна заява про незаконні або неправильні дії якої-небудь особи, установи тощо [53, с. 1328]. Нагадаємо, що скарги до органу оскарження у сфері публічних закупівель мають право подавати лише ті учасники, з якими не було укладено договір про закупівлю. Переможець і замовник не можуть бути суб'єктами оскарження в даній адміністративній процедурі, а є суб'єктами адміністративного судочинства, адже оскаржувати процедуру закупівлі можуть лише в судовому порядку» [18, с. 118].

Проте із першими трьома так званими спеціальними ознаками вказаного різновиду адміністративних процедур ми погодитися у жодному разі не можемо. По-перше, хибною виглядає теза про те, що адміністративна процедура є різновидом адміністративно-деліктного процесу. Хибною вона виглядає для нас не тільки з точки зору нашого несприйняття ідей широкої концепції адміністративного процесу, але й з причин того, що шановним А.М. Довбенком вона з незрозумілих причин вважається деліктною. Однак цей висновок спростовується реальним призначенням адміністративно-деліктного права та розумінням його меж.

В.К. Колпаков описуючи предмет адміністративного права зазначає, що відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством – є предметом адміністративно-правового регулювання, або предметом адміністративного права. Ця категорія (відносини адміністративних зобов'язань) об'єднує чотири типи відносин, кожен з яких є складовою предмета адміністративного права: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальності суб'єктів

суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [54, с. 15]. У контексті аналізу остаточної групи відносин, вчений уточнює, що «у разі порушення зумовлених адміністративно-правовими нормами порядку і правил виникають відносини відповідальності, розвиток яких завершується застосуванням до винних таких заходів: накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень; накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень (ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення); застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів впливу, що не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (ст. 241 Кодексу України про адміністративні правопорушення); накладення на юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень стягнень, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку); застосування до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень заходів адміністративного впливу, що не визначаються законодавцем як стягнення» [54, с. 17-18].

Фактично, у цілком логічному та правильному баченні вченого-адміністративіста, адміністративно-деліктне право регулює лише ті відносини, які виникають у разі вчинення адміністративних правопорушень (адміністративних проступків), які, у свою чергу, є складовою відносин відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил. Вказаний висновок щодо меж адміністративно-деліктного права підтримуємо і ми, вважаючи, що подання скарги та процедура її розгляду аж ніяк не підпадають під дію адміністративно-деліктних правових норм.

Інший прихильник широкого розуміння про адміністративний процес Т.О. Коломоець по суті висловлює традиційну та більш логічну думку інших

її однодумців про те, що адміністративний порядок оскарження (провадження по скаргах осіб) є різновидом так званих юрисдикційних проваджень на ряду з провадженням у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарним провадженням [14; 31; 12; 55].

По-друге, повертаючись до аналізу спеціальних ознак вказаного різновиду адміністративних процедур, запропонованих А.М. Довбенком, зазначимо, що видаються абсолютно неприйнятним для нас й дві наступні ознаки зміст яких зводиться до того, що адміністративне оскарження має певну адміністративно-процесуальну форму та регламентується адміністративними процесуальними нормами. Не вдаючись знову і знову до дискусії про співвідношення процесу та процедури лише вкотре зауважимо, що вказані правові категорії мають різне призначення та паралельні напрями дії – нормативне забезпечення діяльності публічної адміністрації та реалізація адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин (адміністративна процедура) та нормативне забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [28]. Виходячи із вказаного, вважаємо, що адміністративне оскарження має адміністративно-процедурну форму та, відповідно, регулюється нормами адміністративно-процедурного права.

Наша точка зору заснована у тому числі на відповідних роздумах та умовиводах В.П. Тимощука, який стверджує, що інститут адміністративного оскарження є однією з форм правового захисту особи у відносинах з органами публічної адміністрації, тобто оскарження рішень, дій чи бездіяльності до органу або посадової особи вищого рівня. З точки зору адміністративної процедури, як уточнює вчений, адміністративне оскарження можна розглядати як один із видів адміністративної процедури або як факультативну стадію [19, с. 162; 56].

Роблячи проміжний висновок, зазначимо що адміністративний та судовий порядки оскарження формують комплексний інститут оскарження в

адміністративній процедурі, що складається з норм процедурного та процесуального характеру. Іншими словами, інститут оскарження в адміністративній процедурі складається з двох підінститутів – інституту адміністративної скарги та інституту адміністративного позову, що фактично утворюють самостійний міжгалузевий правовий інститут.

Продовжуючи аналіз юридичної літератури, присвяченої інституту оскарження та його характерним рисам, варто підтримати думку І. О. Грибка про поєднання імперативного і диспозитивного методів у механізмі правового регулювання інституту адміністративного оскарження, лише уточнивши, що такий «симбіоз» методів є характерним і для процесуальної складової інституту оскарження в адміністративній процедурі. Зауважимо, що подібний підхід законодавця із поступовим розширенням потенціалу диспозитивного методу правового регулювання у сфері публічного адміністрування останніми роками має стійку тенденційність, що пов'язується із поступовим втіленням у життя ідей філософії людиноцентризму в праві загалом, та в адміністративному праві і процесі зокрема, які формувалися протягом двох попередніх десятиліть на сторінках прогресивної адміністративно-правової літератури, у роботах В. Б. Авер'янова [57, с. 155], І. В. Болокан [58, с. 384], О. В. Гладкої [масл99, с. 70], Є. В. Курінного [59, с. 10-11], П.С. Лютікова [17, с. 4], А. Б. Маслової [60, с. 118-128], Р. С. Мельника [61, с. 8; 62, с. 26], Ю. І. Цвіркуна [63], Ю. В. Пирожкової [64, с. 38-39], В. В. Юровської [65] та багатьох інших.

Ми схильні підтримати тезу про те, що передумовами виникнення та розвитку ідей людиноцентризму в адміністративному праві стали:

- запит на оновлення в підходах до розуміння природних прав людини і його місця в системі цінностей всього суспільства і держави;
- еволюційний розвиток інститутів громадянського суспільства як соціального підґрунтя людиноцентризму і впровадження його ідей у всі сфери суспільного життя;

- адаптація українського законодавства та практик його застосування до європейських стандартів;
- тенденції закономірної інтеграції українського адміністративного права в так званий європейський адміністративний простір і імплементація його принципів;
- неефективність публічного адміністрування із причин збереження окремих рудиментів і пережитків командно-адміністративної моделі управління державою і суспільством тощо [60, с. 127-128].

Безумовно ідеї вказаної філософії вплинули не тільки на матеріальні норми права, але й на процесуально-правову складову. З цього приводу надзвичайно слушними є слова О. В. Білоуса про те, що спрямованість адміністративного судочинства на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин ґрунтується на Конституції України, загальних та галузевих принципах адміністративного процесу, положеннях Кодексу адміністративного судочинства, у т. ч. і тих, в яких закріплено правові поняття та категорії. Разом з тим, як справедливо уточнює дослідник, результати правозастосування свідчать, що інтерпретація окремих понять та категорій (особливо оціночного характеру), неоднозначність їх трактування в джерелах адміністративно-правової доктрини призводять до низки проблем прикладного змісту, вирішення яких має значення як для уніфікації правозастосовчої практики у сфері адміністративного судочинства, так і для правильного наукового осмислення вказаної процесуальної діяльності. Проте, незважаючи на неспростовну наукову глибину вже існуючих наукових робіт, присвячених цій проблематиці в рамках адміністративного процесу, жодна безпосередньо не торкається засад тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства і найголовніше не аналізує вказану проблематику під кутом зору філософії людиноцентризму [66, с. 1].

У свою чергу О. В. Білоус наголошує, що людиноцентризм є ідеологією (фундаментальною філософською концепцією), згідно з якою

задоволення прав, свобод та законних інтересів людини є метою існування суспільства, яке має забезпечити максимально сприятливе середовище для реалізації прав, свобод та законних інтересів людини без надмірного обтяження суспільства з можливістю зобов'язання людини у виняткових випадках, установлених найвищими законодавчими актами, вживати заходів для задоволення суспільних інтересів. При цьому, ключовою ознакою людиноцентризму є визнання людини точкою відліку або «мірою всіх речей» у тому сенсі, що прийнятність або неприйнятність соціальних механізмів має визначатися з погляду дотримання прав, свобод та законних інтересів людини, а не тих чи інших соціальних груп, у тому числі суспільства. Окрім того, оскільки в основі людиноцентризму лежить, серед іншого, думка про те, що інтересам людини можуть бути протиставлені лише конкретні інтереси іншої людини (або групи людей), необхідно зважати на те, що такі категорії, як «інтереси держави», «суспільні інтереси» тощо, мають бути деталізовані у кожному разі з визначенням прав і свобод конкретних людей або їх групи та збалансовані з інтересами іншої конкретної людини. Натомість абстрактне застосування даних категорій, без зведення їх до інтересів конкретно визначених приватних осіб є проявом державоцентризму [67, с. 337-338].

Що стосується правового сенсу людиноцентризму, то право покликане забезпечити досягнення мети людиноцентристської ідеології, що знайшла своє відображення у ст. 3 Конституції України. Через це право є ефективним настільки, наскільки воно наближає суспільство до цієї мети. Під час тлумачення положень нормативно-правових актів та будь-яких інших джерел права судова система, будучи відповідальною за фактичну реалізацію права, має як вихідну засаду сприймати людиноцентристську ідеологію, яка є критерієм оцінки результатів тлумачення права. Зокрема, застосування людиноцентристської ідеології під час тлумачення положень адміністративно-процесуального права фактично означає відхід від принципу рівності сторін у рамках спорів між державою і приватною особою з

покладенням на державу більш жорстких процесуальних обов'язків, пов'язаних з організаційною і конституційною єдністю держави, у тому числі й між її гілками влад [67, с. 338].

Завершуючи короткий опис концепції людиноцентризму в адміністративному праві та науці зазначимо, що ми підтримуємо тезу про те, що людиноцентризм як нова концепція адміністративного права полягає у забезпеченні та дотриманні у публічно-правовій сфері принципу верховенства права (правовладдя), забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя. При цьому людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини заснована на якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права підходах до дослідження вихідних ознак адміністративного права як галузі права, публічного адміністрування та його інститутів, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин та їх адміністративно-правового статусу, усіх аспектів адміністративного та судового порядку вирішення публічно-правових спорів тощо [68, с. 144].

Підбиваючи підсумок здійсненого на підставі узагальненого огляду юридичної літератури та діючого законодавства аналізу сутності та призначення інституту оскарження в адміністративній процедурі, зауважимо, що ми ведемо мову про зазначений інститут, нормативна структура та предмет якого не обмежується виключно процедурними нормами, і, відповідно, адміністративним порядком оскарження, а як і передбачено спеціальним законом, може втілюватися в порядку адміністративного судочинства. Виходячи з цього, характерними рисами інституту оскарження в адміністративній процедурі, у нашому баченні, є:

- 1) призначення – забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина у публічній сфері; ефективний захист прав, свобод та інтересів

фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень;

2) безпосередня мета – забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захисту їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження;

3) структуру складають адміністративно-процедурні (адміністративний порядок оскарження) та адміністративно-процесуальні (судовий порядок оскарження) норми права;

4) поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, що спрямоване на оптимальну реалізацію права особи на оскарження;

5) регулює певну групу однорідних суспільних відносин, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову.

Таким чином, інститут оскарження в адміністративній процедурі – це система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм права, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин, які виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову і спрямована на забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи у публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень.

Висновки до розділу 1:

Зауважено, що в аспекті обговорення суті та призначення адміністративного процесу, без сумніву є прогресивним погляд на нього як форму правосуддя в порядку адміністративного судочинства. На наше переконання, штучне створення неіснуючих насправді «монстрів» правового регулювання, на кшталт широкого трактування категорії «адміністративний процес», є спробою видати бажане за дійсне, представити адміністративний процес та його регулюючий вплив у дещо гіперболізованому вигляді. Вбачається, що з одного боку це провокує подальші хибні наукові висновки та припущення про ті чи інші правовідносини, не сприяє чіткому та правильному розмежуванню адміністративного та адміністративно-процесуального права, а з іншого – суттєво ускладнює уяву про реальний зміст адміністративного права та його регулюючий вплив. Нанизування різноманітних адміністративних проваджень (саме такий термін використовують вчені під час окреслення структури адміністративного процесу) призвело до того, що утворений «сніжний ком» майже поглинув процедурне адміністративне право, звісно що штучно.

Встановлено, що фактично, адміністративний процес у баченні деяких вчених став тим правовим явищем, яким насправді в реальності не є. Звісно, що це призвело до помилок у розмежуванні адміністративного права та адміністративно-процесуального права, яке апріорі не могло відбутися правильно внаслідок нашарування ідей та концепцій радянського адміністративного права на сучасні доктринальні дослідження, що у свою чергу лише посилювало сутнісне та напевно ментальне відставання вітчизняного адміністративного права (як галузі, так і науки) від європейських його зразків.

Наголошено на прихильності до ідеї про існування адміністративно-процедурного права, норми якого і є по факту обслуговуючими для норм

матеріального адміністративного права, інструментами їх реалізації. У свою чергу, адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, є механізмом реалізації адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин, який, що природньо, закріплюється матеріальними нормами адміністративного права.

Вказано, що ознаками адміністративної процедури, які максимально рельєфно відбивають її сутність, є: адресний, індивідуальний характер; у результаті видається (приймається) уповноваженим суб'єктом адміністративний акт; зовнішній характер дії; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів.

Встановлено, що у широкому розумінні скарга в адміністративній процедурі – це вимога, адресована уповноваженому суб'єкту (адміністративний орган або суд), про захист прав, свобод та законних інтересів скаржника у передбаченому законом порядку – адміністративному або судовому; у вузькому – вимога, подана в адміністративному порядку, про захист прав, свобод та законних інтересів скаржника. Вказане дає усвідомлення того, що наше уявлення про скаргу дозволяє більш комплексно оцінювати нормативний ресурс інституту оскарження в адміністративній процедурі, не обмежуючи його лише рамками адміністративного оскарження.

Окреслено, характерні риси інституту оскарження в адміністративній процедурі, зокрема такі як:

- 1) призначення – забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи у публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень;

- 2) безпосередня мета – вирішення адміністративно-правового конфлікту (спору) між приватним суб'єктом (фізичною або юридичною

особою) та адміністративним органом (орган публічного адміністрування чи суб'єкт, якому делеговані відповідні повноваження);

3) структуру складають адміністративно-процедурні (адміністративний порядок оскарження) та адміністративно-процесуальні (судовий порядок оскарження) норми права;

4) поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, що спрямоване на оптимальну реалізацію права особи на оскарження;

5) регулює певну групу однорідних суспільних відносин, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову.

Обґрунтовано, що інститут оскарження в адміністративній процедурі – це система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм права, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин, які виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову і спрямована на забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи у публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

2.1. Основні принципи, мета, завдання та функції інституту оскарження в адміністративній процедурі

Будь-яка юрисдикційна діяльність, яка врегульована нормами права, являє собою певний механізм², функціонування та рух якого забезпечується за рахунок наявності закріпленої законодавством системи правових засобів та інструментів. Сам же такий механізм завжди базується на певних засадах, а вектор спрямування визначається метою, завданнями та функціями.

Принципи³ є основою, наріжним каменем будь-якої соціальної діяльності, яка уособлює собою сукупність соціально-значимих дій, здійснюваних суб'єктом (суспільство, група, особа) в різних середовищах і на різних рівнях соціальної організації суспільства, який має певні соціальні цілі та інтереси. Правильність та послідовність такої діяльності, рівень її позитивної результативності та передбачуваності залежить від того, наскільки ґрунтовно та системно дотримується відповідних вихідних засад та ключових ідей її провадження певний суб'єкт [69, с. 6].

Враховуючи фундаментальність категорії «принцип», її зміст у першу чергу наповнює онтологічними, вихідними та сутнісними характеристиками явище стосовно якого воно вживається – принципи життя, принципи співіснування, принципи організації суспільства, принципи права тощо, що у

² 1) пристрій, що передає або перетворює рух; те саме, що машина; 2) внутрішня будова, система чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище [70, с. 695].

³ лат. «*principium*»: 1) основне, вихідне положення теорії, вчення, науки, системи; 2) особливість, яка лежить в основі здійснення або створення чогось; 3) керівне положення чи ідея, установка в будь-якій діяльності [71, с. 382]; 4) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності; 5) основа будови, дії механізму, пристрою [72, с. 409].

свою чергу обумовлює пошук філософського розуміння та обґрунтування цього поняття.

У Філософського словнику за редакцією І. Т. Фролова зазначається, що принципи постають центральним поняттям, основою системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї галузі, із якої цей принцип було абстраговано [73, с. 362]. Натомість Філософський енциклопедичний словник більш змістовно розкриває філософський зміст цієї категорії: «1) Першопочаток, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки. Античні філософи прагнули віднайти принцип існування усіх речей і, зазвичай, пов'язували його із субстанцією. З XVI – XVII ст. в європейській філософії принцип почали тлумачити здебільшого як категорію теоретико-пізнавальну на основі розрізнення того, що лежить в основі дійсності, – принцип буття і того, що лежить в основі пізнання цієї дійсності, – принцип пізнання. В подальшому розуміння принципу переміщується у сферу логічного виразу пізнання. Принцип стає центральним поняттям, основоположною ідеєю, що пронизує певну систему знання і субординує його. У межах теоретичного знання принцип означає вимогу розгортання самого знання у систему, де всі теоретичні положення логічно пов'язані між собою і впливають певним чином одне з одного. Будь-яка теоретична система знання ґрунтується на принципах, пов'язаних між собою. 2) Внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [74, с. 519]. У цьому контексті колектив авторів іншого словниково-енциклопедичного видання на чолі з В.Л. Петрушенко додатково уточнює, що у такому значенні принцип також є формою зв'язку внутрішнього світу людини з її діяльністю [75, с. 167].

Ф. Бекон у своїй монографічній праці «Про принципи й начала», підкреслює, що принципи є фундаментальними, методологічними, універсальними категоріями, первісними та найбільш простими елементами, з яких утворюється все інше [76, с. 22]. Як слушно зазначає Ж.М. Мельник-

Томенко, у науках правового циклу принципам приділяється ґрунтовна увага, як правило, або в контексті певного виду діяльності (у т. ч. процесуальної), або права як сукупності норм, що регулює ті чи інші суспільні відносини (принципи права, принципи адміністративного права, принципи фінансового права тощо). При цьому, процеси тлумачення категорії «принципи права» та пошуку єдино правильної формули її визначення навряд чи можна вважати завершеними. Так, ще у середині минулого століття С.С. Алексєєв називав принципи права глибинними елементами, що знаходяться у надрах правової тканини [77, с. 240]. При цьому, С.С. Алексєєв вважає, що вказані засади є основними началами, що характеризують зміст норм, правозастосовчих актів, головними напрямками їх функціонального впливу на суспільні відносини [77, с. 261-262]. Р. З. Лівшиц надає принципам фундаментальності, вказуючи, що вони є ідеями, нормами і відносинами, що охоплюють усю правову матерію і надають їй логічності, послідовності, збалансованості, звільняють її від конкретики та подробиць. О. Ф. Скакун принципи права розглядає як об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [78, с. 221; 79, с. 67; 80, с. 24-25].

С.П. Погребняк стверджує, що, порівняно з іншими правовими нормами, принципи права відрізняються більшою стійкістю, залишаються незмінними протягом тривалого часу, що не заважає їм еволюціонувати разом із суспільством. Поряд із цим, на думку вченого, принципи права є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, притаманних певній системі права; мають найбільш загальний характер, найвищий ступінь абстрагування [81, с. 23-24].

А.М. Колодій уточнює, що принципи, зафіксовані у праві, набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий характер, вносять одноманітність у всю систему юридичних норм і забезпечують єдність правового регулювання суспільних відносин,

цементують усі компоненти юридичної надбудови [82, с. 43]. На його переконання, принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ряду; спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права у суспільному житті і його розвитку; є критерієм законності й правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції [83, с. 26-27].

Важливість існування принципів права для практики підкреслює й К. О. Писенко, який уточнює, що «принципи права мають бути тією опорою, фундаментом правового регулювання, який робить його передбачуваним, не дозволяє практиці скочуватися до нестабільності, подвійних стандартів у прийнятті рішень, який скеровує практику до чіткої і точної реалізації цілей законодавця, закладених у нормативно-правових документах, до однакового застосування затверджених стандартів, правил і зразків належної поведінки» [84, с. 12].

І. В. Спасибо-Фатєєва, пише, що принципи права є містком, який дозволяє перекинути право від зовнішнього (природного) світу в світ (штучний) панування законів. Проте, на її думку, принципи права є не абстрактною правовою категорією, а дієвим інструментом, використання якого необхідне при вирішенні далеко не теоретичних спорів, оскільки вони можуть бути надійною опорою для рішення суду [85, с. 139, 149].

Приблизно схожу точку зору висловлює й О. О. Уварова, яка вважає, що принципи права регулюють суспільні відносини, виступаючи юридичною основою вирішення справи як поряд з нормами позитивного права, так і самостійно [86, с. 175]. Разом з тим, О. О. Уварова акцентує увагу і на важливості принципів права ще під час так би мовити генерації правових

норм. Зокрема, вчена вважає, що принципи права мають першість перед нормами права, що проявляється ще на стадії правотворення: формування правил поведінки правового характеру в суспільстві відбувається під безпосереднім впливом і на захист визнаних у цьому суспільстві цінностей, які становлять зміст принципів права, спрямовані на захист суспільно визнаних цінностей; є загальнообов'язковими, розрахованими на неодноразове застосування; повністю формуються в суспільстві і не обов'язково мають здобувати закріплення в джерелах права, щоб мати регулятивне значення; обов'язковий характер принципів права має своїм джерелом цінності, які знаходять вираз у принципі [86, с. 81-82].

О. А. Мілієнко вважає, що принцип права необхідно розуміти як вихідне положення, яке виражає сутність права як особливого правового регулятора, відображає і висловлює основні цінності, на які орієнтується право, визначає зміст та спрямованість правового регулювання. Принцип права, як підкреслює вчена, є загальнообов'язковим, розрахованим на неодноразове застосування правилом поведінки, особливостями якого є стійкість, а також те, що воно концентровано виражає найважливіші сутнісні риси та цінності тієї чи іншої системи права, має найбільш загальний характер, впливає на зміст багатьох норм права, породжується об'єктивною дійсністю та має регулятивне значення, незалежно від його нормативного закріплення [87, с. 16-17].

На думку Ж.М. Мельник-Томенко, правові принципи характеризуються певними, незаперечними ознаками, до яких дослідниця схильна відносити зокрема те, що принципи права:

- є сукупністю фундаментальних засад, ключових ідей права;
- виражають сутність, перманентні риси та цінності права;
- є загальнообов'язковими орієнтирами для правотворчості та правозастосування;
- мають першочерговий характер перед нормами права;
- мають загальний та універсальний характер;

- відображають закономірності суспільного розвитку;
- характеризуються наявністю спільної мети та спрямованості, тісними зв'язками між окремими принципами права [80, с. 27].

В теорії права, враховуючи розмаїття правових принципів, прийнято їх класифікувати за різними критеріями на групи. Зокрема:

1. Загальнолюдські (цивілізаційні) принципи права (гуманізм; демократизм; свобода; рівність; справедливість);

2. Принципи національної системи права, які за сферою дії поділяються на:

– загально-правові (загальногалузеві), що зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства, втілюють цивілізаційні правові здобутки протягом історії та закріплені в міжнародно-правових документах всесвітнього значення: верховенство права (пріоритетність основоположних, природних, прав і свобод); обмеженість втручання органів влади, посадових осіб у здійснення прав і свобод; захист основоположних прав і свобод людини; рівність перед законом; рівна відповідальність перед судом; відповідальність за заподіяну шкоду; єдність прав і обов'язків; гарантованість прав і свобод; неприпустимість будь-якої дискримінації у реалізації прав і свобод; неприпустимість скасування прав і свобод; здійснення правосуддя незалежними судами; юридична визначеність, тобто чітке закріплення норм права у відповідних юридичних формах (джерелах); захист довіри; правова безпека особи; заборона зловживання правами; правова законність тощо. До загальних принципів права варто віднести також правові презумпції (добропорядність, знання закону, невинуватість) та аксіоми (відповідальність може настати тільки за провину);

– міжгалузеві – властиві кільком спорідненим галузям права (принципи гласності та змагальності сторін судового розгляду – у кримінально-процесуальному і цивільно-процесуальному праві; принципи недоторканності власності, свободи економічної діяльності, свободи

договору, необхідності конкуренції і заборони монополізації – у підприємницькому і банківському праві);

– галузеві – притаманні конкретній галузі права, підкреслюють її особливості (принцип рівності сторін у майнових відносинах -у цивільному праві; рівності держав, поважання державного суверенітету, невтручання у внутрішні справи держави та ін. - у міжнародному публічному праві; взаємності – у міжнародному приватному праві; рівності прав і обов'язків подружжя – у сімейному праві);

– підгалузеві – властиві конкретній підгалузі права (принцип банківської таємниці – у банківському праві; принцип безперервності і невичерпності використання лісових ресурсів – у лісовому праві; принципи загальності і рівності виборів при таємному голосуванні – у виборчому праві);

– інституційні – властиві конкретному інституту права (наприклад, принципи професіоналізму і рівного доступу до служби – інституту державної служби; принцип виконання судових і нотаріальних рішень державними виконавцями – інституту виконавчого провадження) [78, с. 128].

Загалом приєднуючись до висловлених вище тез щодо розуміння сутності принципів права, зауважимо, що загальнотеоретичне уявлення про них безумовно є основою для формулювання відповідних засад оскарження в адміністративній процедурі та їх класифікації⁴. Зокрема, відштовхуючись від вищенаведеного, можна сформулювати певну систему принципів оскарження в адміністративній процедурі.

Наприклад, вже згаданий у цьому дослідженні Р. О. Кукурудз стверджує, що принципи апеляції в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу⁵ тісно пов'язані між собою, існують у нерозривній єдності й

⁴ «Класифікація» – (фр., англ. «classification» походить від лат. «classis» – клас та «facio» – роблю) система розподілення по групах відповідно до наперед визначених ознак [53, с. 544].

⁵ Нагадаємо, що у розумінні вченого-адміністративіста, складовими узагальненого поняття адміністративно-юрисдикційний процес є – «дисциплінарне провадження,

утворюють певну систему, яка є своєрідною гарантією захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення відповідного правового режиму апеляції. Такі принципи фіксуються або впливають зі змісту норм Конституції України та нормативних актів, які регламентують порядок оскарження (апеляції) і є характерними як для адміністративного оскарження, так і судового порядку апеляції, як окремої стадії адміністративно-деліктного та адміністративно-судочинського процесів. Так, зокрема вчений уточнює, що Основний закон України закріплює загальні принципи судочинства (наприклад, відповідно до ст. 129, основними засадами судочинства є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами тощо). В свою чергу, як нагадує Р. О. Кукурудз, у КАС України у ст. 7 закріплено такі принципи адміністративного судочинства як: верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; обов'язковість судових рішень тощо. Також, дослідник уточнює, що серед принципів апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі, які впливають із норм діючого законодавства, проте не мають відповідного закріплення, можна розглядати принципи справедливості, об'єктивної істини, економності, оперативності, ефективності, відповідальності, конфіденційності тощо [5, с. 47]. На нашу думку, Р.О. Кукурудз хоч і характеризує зазначені принципи як систему, проте чомусь в аспекті доволі широкої категорії згадує фактично лише про засади, що характеризують лише судовий порядок оскарження, залишаючи осторонь своєї уваги інші принципи оскарження.

Погоджуючись із тезою шановного вченого про системність принципів оскарження, зауважимо, що такий висновок «провокує» будь-якого дослідника до розробки класифікаційного поділу вказаних принципів за різними критеріями. В основу запропонованої нами класифікації доцільним є звернення до класичної вище наведеної базової класифікації, яку можна пристосувати до відповідних засад оскарження в адміністративній процедурі. Разом з тим, варто не забувати й про те, що, як слушно зазначає В. В. Юровська, будь-яка класифікація – це не тільки спроба нашої свідомості, спираючись на якісь ознаки дійсності, упорядкувати наші знання про неї, але одночасно й відображення повноти глибини нашого знання про цю дійсність. Тому кордони універсальності класифікації завжди обмежені межами нашого знання і, природно, не можуть охопити нескінченного різноманіття об'єктивної дійсності. У цьому сенсі, як підкреслює вчена, універсальної класифікації не існує. Однак це зовсім не дає підстави для твердження, що вона не буде задовольняти вимогу її використання для вирішення різнопланових завдань. Звідси можна зробити висновок, що універсальною можна вважати таку класифікацію, яка відповідає основним вимогам, виробленим теорією і практикою і висунутим до неї, а також спирається на досягнутий рівень знання про предмети, що класифікуються [68, с. 150].

Наукою вироблені аксіоматичні положення про класифікацію та правила її здійснення. Доведено, що найбільш цінними є класифікації, засновані на пізнанні законів зв'язку між видами, переходу від одного виду до іншого в процесі розвитку. Будь-яка класифікація є результатом деякого огрубіння дійсних граней між видами, бо вони завжди умовні й відносні. З розвитком знань відбувається уточнення і зміна класифікацій. Розподілом же називається розкриття обсягу відомого поняття; воно відбувається шляхом перерахування всіх видів (тобто менших за обсягом понять), що входять до складу поняття. Звідси ясно, що розділеними можуть бути тільки загальні поняття, що охоплюють собою різні частини; ясно також, що для поділу

необхідно мати підставу або принцип (*principium divisionis*), що робить можливим правильне перерахування отриманих завдяки поділу членів його (*parles divisionis*). Усе сказане цілковито застосовується до класифікації. Законами логіки сформульовані правила класифікації (ділення обсягу поняття), зокрема: в одній і тій же класифікації необхідно застосовувати одну підставу; обсяг членів класифікації повинен дорівнювати обсягу класу, що класифікується; члени класифікації повинні взаємно виключати один одного; розподіл на підкласи має бути безперервним [88; 89, с. 38; 90, с. 110-111].

Виходячи із такого підходу, можна запропонувати так би мовити багаторівневу класифікацію принципів оскарження в адміністративній процедурі. Так, залежно від змісту правових принципів, їх можна класифікувати на дві великі групи – цивілізаційні принципи, зокрема такі як гуманізм; демократизм; свобода; рівність; справедливість тощо та принципи національної системи права, які у свою чергу за сферою дії поділяються на:

- загально-правові: верховенство права; законність; правова визначеність; обмеженість втручання органів влади, посадових осіб у здійснення прав і свобод; захист основоположних прав і свобод людини; рівність перед законом; неприпустимість будь-якої дискримінації у реалізації прав і свобод; невідворотність відповідальності за заподіяну шкоду; єдність прав і обов'язків; гарантованість прав і свобод; незалежність судів; заборона зловживання правами; тощо;

- міжгалузеві: верховенства права, принципи гласності та змагальності сторін судового розгляду; рівності перед законом та судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами і т.д.;

- засади адміністративного судочинства, зокрема: 1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права

на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [28];

– принципи адміністративної процедури, що закріплені ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру»: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту [38];

– інституційні: верховенство права, оперативність, економічність та оптимальність, ефективність, офіційність, незалежність та неупередженість суб'єктів розгляду скарги, гарантування ефективних засобів правового захисту тощо.

Як видно із запропонованої класифікаційної моделі зазначених правових засад деякі принципи пронизують усю систему класифікації, будучи за своїм змістом і загально-правовими, і міжгалузевими, і галузевими та інституційними засадами (верховенства права, рівності, відкритості, розумності, незалежності та неупередженості тощо), що підкреслюють їх комплексний характер та глибину впливу на відповідні правовідносини.

Сутність загально-правових принципів інституту оскарження в адміністративній процедурі обумовлена досягнутим рівнем розвитку людства, що пояснює їх поширеність на всю систему права і її складові елементи, а також визначають вектори, особливості та закономірності її розвитку.

У свою чергу, міжгалузеві правові засади в означеній сфері, за рахунок їх властивості бути керівними ідеями для одразу декількох суміжних або

споріднених галузей права, підкреслюють взаємозв'язок інституту оскарження в адміністративній процедурі з іншими інститутами та галузями вітчизняної системи права, поширеність на нього окремих процесуальних засад тощо.

Окремі із міжгалузевих правових засад, формують самостійну групу – принципи адміністративного судочинства, які так само мають прямий стосунок до інституту оскарження в адміністративній процедурі, оскільки як відомо таке оскарження у тому числі має й судовий порядок провадження. Враховуючи важливість зазначених процесуальних засад, їх дослідження завжди зберігає актуальність та дозволяє їх виділяти в окремим предмет наукового пошуку, в межах якого встановлюється сутність принципів та здійснюється їх класифікація. Як правило, принципи адміністративного судочинства вважаються системою фундаментальних засад адміністративного процесу, реалізація яких спрямована на досягнення кінцевої мети та завдань адміністративного судочинства, виражають його сутність, перманентні риси та цінності, є загальнообов'язковими орієнтирами для правотворчості та правозастосування [80, с. 45; 91, с. 30; 92; 93; 94].

Традиційним для адміністративно-процесуальної науки є поділ принципів адміністративного судочинства на загальні та галузеві [95, с. 72; 96, с. 182-183; 97, с. 69; 98, с. 153; 99, с. 73-74]. Проте, існують й інші підходи до класифікації, у тому числі і ті, що відрізняються доволі широким колом критеріїв ранжування на певні групи. Наприклад, О. А. Мілієнко пропонує класифікувати принципи адміністративного судочинства на загальні (впливають як на суд, так і на судочинство), інституційні (висувають вимоги до суду) та процесуальні (висувають вимоги до судочинства). До групи загальних принципів, на її думку, належать верховенство права, законність, правова визначеність, остаточність судових рішень, єдність судової практики (визнає бажаним існування механізмів усунення суперечностей та зобов'язує керуватись практикою, виробленою завдяки таким механізмам). До інституційних вчена відносить забезпечення апеляційного та касаційного

оскарження, доступність правосуддя, незалежність та неупередженість суддів, а процесуальними принципами є передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму), рівність, змагальність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи, гласність і відкритість судового процесу, обґрунтованість судових рішень, розгляд справи у розумний строк, процесуальна економія [87, с. 53-54].

За характером дії О. А. Мілієнко класифікує принципи адміністративного судочинства на принципи прямої дії (не потребують конкретизації, доповнення, розвитку у інших нормах права для реалізації у процесуальних відносинах): остаточність судових рішень, передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму), рівність, змагальність, диспозитивність, обґрунтованість судових рішень, розгляд справи у розумний строк, процесуальна економія; та принципи непрямої дії (потребують розгортання у інших нормах права): єдність судової практики, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, доступність правосуддя, незалежність та неупередженість суддів, офіційне з'ясування всіх обставин справи, гласність і відкритість судового процесу [87, с. 54].

Залежно від допустимості їх обмеження засади адміністративного судочинства дослідниця класифікує на абсолютні (такі, що не допускають обмежень): верховенство права, законність, правова визначеність, передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму), єдність судової практики, незалежність та неупередженість суддів, рівність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи, обґрунтованість судових рішень, розгляд справи у розумний строк; не абсолютні (можуть бути обмежені): забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, доступність правосуддя (вимогами до звернень, строками звернень та

процесуальних дій, судовим збором тощо), змагальність, диспозитивність, гласність і відкритість судового процесу [87с, с. 54-55].

Окрім вищенаведеного, принципи адміністративного судочинства, як переконує О. А. Мілієнко, можна класифікувати залежно від наслідків їх порушення на: 1) принципи, порушення яких є безумовною підставою для скасування судового рішення (верховенство права, законність, незалежність та неупередженість суддів, правова визначеність, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму), доступність правосуддя, рівність, змагальність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи, обґрунтованість судових рішень; 2) принципи, порушення яких тягне за собою скасування судового рішення за певних обставин (єдність судової практики, гласність і відкритість судового процесу); 3) принципи, порушення яких не може бути підставою для скасування судового рішення (розгляд справи у розумний строк, процесуальна економія) [87, с. 55].

В. С. Стефанюк натомість, пропонує так би мовити однорівневу класифікацію принципів «судового адміністративного процесу», тобто окреслює їх перелік без розподілу на групи за певними критеріями. Зокрема, на думку вченого, адміністративному судочинству притаманні такі принципи, що значною мірою визначають його сутність:

«1. Принцип синхронності означає, що виникнення норм матеріального і процесуального права, а звідси і головних елементів судового адміністративного процесу має бути одночасним.

2. Принцип рівності означає, що адміністративні процесуальні норми і принципи за юридичною силою мають бути того ж рівня, що і матеріальні.

3. Принцип збалансованості означає, що адміністративні, матеріальні і процесуальні принципи та норми мають бути узгодженими, взаємо несутеречливими. Основою такого узгодження повинні стати зміст і сутність

норм та принципів адміністративного матеріального права: процесуальні принципи і норми пов'язуються з матеріальними, а не навпаки.

4. Принцип поділу сфер регулювання встановлює, що процесуальні норми і принципи не повинні стосуватися змістової сторони принципів і норм матеріального права, а тим більше суперечити їм.

5. Принцип демократичності передбачає, що судовий адміністративний процес, який регламентує порядок реалізації відносин влад, передбачених матеріальним правом, має бути демократичним, тобто здійснюватись із забезпеченням прав, свобод і обов'язків громадян, визнанням їх верховенства тощо.

6. Принцип неодноманітності вимагає, щоб судовий адміністративний процес, по можливості, був багатоваріантним, тобто він має передбачати різні варіанти реалізації матеріальних норм і принципів, а інколи навіть надавати суб'єктам право самим обирати порядок здійснення своїх прав і обов'язків, наприклад, за договірних відносин.

7. Принцип законності судового адміністративного процесу забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто відповідність норм і принципів нормативним актам, нормам і принципам більшої юридичної сили, нормам і принципам матеріального права.

8. Принцип дієвості судового адміністративного процесу вказує, що останній з високим ступенем ймовірності має забезпечувати настання результату, що передбачався, гарантувати досягнення поставленої мети.

9. Принцип доступності передбачає наявність двох аспектів. По-перше, має бути зрозумілою і доступною модель судового адміністративного процесу з точки зору її пізнання. По-друге – це забезпечення реальних дій у межах судового адміністративного процесу, наприклад, відкритість діяльності судових органів тощо.

10. Принцип раціональності має забезпечувати необхідний для досягнення правового результату ступінь деталізації поведінки і водночас відповідати вимозі достатності.

11. Принцип послідовності належить до змістової сторони судового адміністративного процесу і означає наявність вимоги суворої черговості виконання дій у ньому, нормативного визначення, що і за яких умов повинно робитися спочатку, а що і за яких умов – потім» [100, с. 42-43].

З приводу зазначеного підходу Ж.М. Мельник-Томенко цілком слушно зазначає, що така, доволі нетрадиційна модель системи принципів адміністративного судочинства, які, як сам же вчений і наголошує, є, насамперед, засадами співвідношення адміністративного матеріального і процесуального права [100, с. 41], була запропонована вченим ще до формування адміністративної юстиції в сучасному її вигляді, однак тим не менш варто наголосити, що вклад такого роду наукових досліджень у процес формування адміністративної юстиції є безцінним, а деякі із сформульованих вченим принципів стали основою для сучасного уявлення про суть та завдання адміністративного процесу [80, с. 36].

Сама ж дослідниця наводить досить оптимальну модель класифікації принципів адміністративного судочинства, яку ми схильні підтримати як базову для нашого дослідження. Так, на переконання Ж.М. Мельник-Томенко, принципи адміністративного судочинства доцільно класифікувати:

- за сферою поширення (загальні, міжгалузеві та галузеві);
- за способом нормативного закріплення (конституційні та законодавчі);
- за об'єктом впливу (принципи, що визначають процесуальну діяльність адміністративного суду, і принципи, що визначають процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі);
- за предметом правового регулювання (принципи організації правосуддя; засади здійснення адміністративного судочинства);
- за цільовою спрямованістю (загальні (універсальні) та функціональні) [80, с. 43-44].

Натомість принципи адміністративної процедури визначаються як основні ідеї, вихідні начала, призначені для застосування при здійсненні тієї

або іншої адміністративної процедури уповноваженим державним органом, і спрямовані на захист і реалізацію прав, законних інтересів та обов'язків індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративних правовідносин [101, с. 43-44]. Як слушно зауважує В. П. Тимощук, принципи мають ключове значення як для ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин з точки зору методології, так і для правильного застосування відповідних правових норм [26, с. 32; 102, с. 200].

В. П. Тимощук до найважливіших принципів, які є вихідними для адміністративно-процедурної діяльності, відносить принципи законності, рівності, публічності, оперативності, ефективності та підконтрольності [26, с. 32–36]. Хоча доволі і безсистемно, але достатньо змістовно окреслює принципи адміністративної процедури Д. В. Сущенко, який серед них згадує: принцип належної правоздатності та дієздатності суб'єктів публічного управління, реалізація якого поєднується із принципом координаційної взаємодії суб'єктів публічного управління, право на оскарження адміністративного акту, принцип дотримання «розумного строку», принцип ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень, встановлення обмеження доступу до публічної інформації; «бути почутою» перед вирішенням адміністративної справи; гарантія особи на інформаційний доступ до матеріалів адміністративної справи; право особи на отримання юридичної допомоги та представництво її інтересів у адміністративній справі [103, с. 4, 9, 12]. При цьому дослідник акцентує особливу увагу на необхідності вирішення на законодавчому рівні питань реалізації принципу координаційної взаємодії, що має бути втілено у визначенні процедури взаємодії суб'єктів публічного управління за умов, що суб'єкт публічного адміністрування нездатний самостійно вирішити службове завдання через відсутність у нього відповідних повноважень; або суб'єкт публічного адміністрування нездатний самостійно вирішити службову справу через існування фактичних перепон (відсутність належного технічного оснащення тощо); або суб'єкт публічного адміністрування не володіє необхідним

обсягом інформації для вирішення адміністративної справи; або ефективність вирішення адміністративної справи у іншого суб'єкта публічного адміністрування є вищою, ніж у суб'єкта, якому адресовано звернення про здійснення адміністративної процедури [103, с. 12].

У свою чергу, С. Т. Гончарук, наводить досить спірну точку зору про те, що принципи адміністративних процедур у цілому співпадають з принципами адміністративного процесу, основними з яких є принципи публічності, гласності, охорони прав та інтересів особи і держави, рівності, економічності, оперативності й простоти та ін. [104, с. 92]. С. М. Шандрук вважає базовою класифікацію відповідних правових засад ту, що закріплена у Законі України «Про адміністративну процедуру» [105, с. 93].

Разом з тим, у переважній більшості наукових джерел з означеної проблематики, принципи адміністративної процедури класифікують на групи, що у нашому розумінні, а також виходячи із вищенаведених правил класифікації є більш правильним та доцільним. Так, В. Б. Авер'янов та С. Г. Стеценко окреслюють дві групи принципів адміністративно-процедурного права – загальні і спеціальні принципи [1, с. 82; 106, с. 260], а А. А. Пухтецька – матеріальні та процедурні принципи [107, с. 82]. А. А. Шарая так само виділяє дві групи – універсальні, які є базою для регулювання відносин для всіх адміністративних процедур і мають загальний характер; та інституційні принципи, які регулюють відносини щодо окремих різновидів адміністративних процедур – принципи правотворчих адміністративних процедур, принципи правозастосовних адміністративних процедур та принципи юрисдикційних адміністративних процедур [108, с. 85]. У свою чергу О. С. Лагода та О. М. Соловйова поділяють вказані принципи на загальноправові, що визначають фундаментальні положення в контексті адміністративно-процедурної діяльності та мають загальноправове значення, і галузеві, що закріплюють сутність власне адміністративно-процедурної діяльності [109, с. 11–13; 110, с. 150], І. В. Криворучко виокремлює: 1) конституційно-правові (верховенство права, законність,

рівність учасників адміністративної процедури перед законом, недискримінації, презумпції правомірності дій і вимог особи); 2) організаційні (гласності та відкритості, збереження конфіденційної інформації, пропорційності, розумного строку, оперативності, ефективності); 3) морально-етичні (добросовісність, розсудливість, доброчесність та патріотизм) [111, с. 71], а Ю.М. Фролов – основні, загальні та спеціальні [112, с. 428]. І. В. Бойко класифікує принципи адміністративних процедур в залежності від видів останніх, зокрема: 1) принципи реєстраційної процедури; 2) принципи контрольно-наглядової процедури; 3) принципи надання соціальних послуг; 4) принципи надання адміністративних послуг [113, с. 20-21].

На нашу думку, найбільш оптимальним серед доктринальних підходів є наступне визначення системи принципів організації та реалізації адміністративних процедур:

– загальні принципи, які мають фундаментальне значення для закріплення і регулювання всієї процесуальної діяльності в державі: принцип верховенства права, складовими якого є принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, а також принцип гуманізму в діяльності адміністративних органів; принцип законності; принцип рівності учасників адміністративної процедури перед законом; принципи гласності та відкритості; принцип об’єктивності; принцип охорони інтересів особи та держави;

– спеціальні принципи адміністративно-процедурної діяльності: принципи ефективності, строковості, оперативності та економічності; принципи добросовісності та розсудливості; принцип використання повноважень із належною метою; принцип об’єктивності і неупередженості адміністративного органу; принцип пропорційності; принцип обґрунтованості та принцип презумпції правомірності дій і вимог особи; принципи «мовчазної згоди» та «єдиного вікна»; гарантування права особи

на участь в адміністративному провадженні та принцип підконтрольності (гарантування правового захисту) [101, с. 51-52].

Природньо, що на противагу вище окресленим засадам, інституційні принципи оскарження в адміністративній процедурі стосуються безпосередньо конкретних аспектів та вимог до стадії оскарження. Розкриємо зміст деяких із них.

Оперативність. Принцип оперативності, або строковості являє собою правову вимогу, якою забезпечується своєчасність аналізування та розв’язання справи в часових рамках, застосовуючи найраціональніші засоби й методи, що спрямовуються на вірне та швидке розв’язання справи. Саме фіксація загального строку, що відводиться для вирішення справи, вводить більшу дисципліну до адміністративних органів, здійснює обмеження їх у часі, однак і дає їм право самостійно визначити процедуру й методику вирішення справ. Західна наукова доктрина принцип оперативності у сфері адміністративної процедури розуміє через категорію обмеження діяльності органів адміністративного типу «розумним часом». Даний період часу має залежність від комплексу таких факторів, як: ступінь складності справи, яку розглядають; невідкладність рішення; число осіб, що залучено до справи тощо [114, с. 128]

Ефективність⁶. Сучасна теоретико-правова наука характеризує поняття «ефективність» у кількох варіантах: 1) визначення ефективності як співвідношення між метою та фактично досягнутим результатом; 2) функціонально-цільовий або причинно-функціонально-цільовий підхід; 3) тлумачення ефективності як здатності приводити суспільні відносини до позитивних результатів [115, с. 7; 90, с. 95]. Відштовхуючись від вказаного,

⁶ «Ефективність» (від лат. «effectus» – виконання, дія) – характеристика якого-небудь об’єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості; у системах обробки інформації – швидкість обробки одиниці інформації, питомі витрати на обробку одиниці інформації; а слово «ефективний» – як такий, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; який викликає ефект (наприклад, ефективна доза опромінення) [53, с. 358].

зазначимо, що ефективність як принцип інституту оскарження в адміністративній процедурі передбачає результативне досягнення мети та завдань стадії оскарження з урахуванням показників оптимальності та економічності використаних часових, матеріальних та інших ресурсів та засобів; адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення [38]; справи у випадку встановлених порушень законодавства принцип ефективності передбачає настання позитивних правових наслідків для учасників адміністративно-процедурних відносин знову ж таки з найменшими втратами часу, матеріальних та організаційних ресурсів.

Економічність та оптимальність. Принцип економічності тісно пов'язаний із принципом ефективності та оперативності, оскільки його зміст полягає у вирішенні адміністративної справи на стадії подання скарги із оптимальним (економічно вигідним) залученням матеріальних та людських ресурсів. При цьому, важливо зауважити, що оперативне та економічне вирішення справи жодним чином не повинно впливати на якість прийнятого рішення, його об'єктивність, суперечити іншим принципам права, порушувати законні права та вимоги учасників адміністративно-процедурних правовідносин.

Офіційність. Як закріплює Закон України «Про адміністративну процедуру», адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи [38].

При цьому Закон передбачає, що адміністративний орган не може зобов'язувати особу самотійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження (у тому числі на стадії оскарження), якщо такий обов'язок не визначено законом. Адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та

відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу [38].

Незалежність та неупередженість (безсторонність) суб'єктів розгляду скарги тощо. У даному випадку мова йде про те, що суд або адміністративний орган, що розглядають позов (скаргу) забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження, не допускає неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення справи. При цьому адміністративно-процедурне законодавство передбачає, що посадова особа адміністративного органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаній з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про запобігання корупції» [38]. Принагідно додамо, що Європейський суд з прав людини, розглядаючи питання про право на незалежний суд, зазначив у справі Беліуса (А 132 параграф 64), що «...суд (...) повинен відповідати ряду (...) вимог – незалежності, особливо від виконавчої влади, безсторонності...». Поняття «незалежний суд» охоплює два основні аспекти: незалежність від виконавчої влади і від сторін (справа Рінгайсена, А 13 параграф 95). При оцінці незалежності до уваги необхідно взяти такі міркування: «... при визначенні того, чи може орган вважатись незалежним, суд повинен розглянути спосіб призначення членів суду, тривалість їх перебування на посаді, існування гарантій проти тиску на них ззовні, і питання про те, чи орган являє собою вияв незалежності» (справа Фіндлей, Reports 1997 – I, с.198 параграф 73) [116].

Гарантування ефективних засобів правового захисту. Особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу

про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи [38; 117, с. 420-421].

Поряд із принципами іншими важливими складовими механізму оскарження в адміністративній процедурі є мета, завдання та функції, що визначають загальну векторність інституту оскарження.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає слово «мета» як те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, ціль; заздалегідь намічене завдання, замисел [53, с. 520]. Мета у філософському розумінні є передбаченням у свідомості результату, на досягнення якого спрямовані дії ..., мета повинна відповідати об'єктивним законам, реальним можливостям оточуючого світу та самого суб'єкта [73, с. 512]. Варто зауважити, що загальна мета інституту оскарження в адміністративній процедурі в цілому співпадає із програмними цілями адміністративної процедури та адміністративного судочинства, а саме забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина у публічній сфері; ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Натомість, безпосередня мета інституту оскарження в означеній сфері полягає у забезпеченні реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захисту їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження.

Спираючись на словниково-довідникову літературу⁷, Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков слушно зазначають, що завдання та мета мають між собою органічний зв'язок, оскільки мета певної діяльності, процесу, явища завжди конкретизується у їх завданнях [79с, с. 84]. Й справді такий існуючий між

⁷ «Мета» означає заздалегідь намічене завдання, замисел, тобто мета деталізується у завданнях. В свою чергу, слово завдання тлумачиться як: 1) наперед визначений, запланований обсяг роботи, справа і т. ін.; настанова, розпорядження, доручення; 2) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [53, с. 284; 79, с. 85].

двома вказаними категоріями органічний нерозривний зв'язок дав підстави окремим дослідникам для помилкового ототожнення мети (призначення) та завдань окремих процесуальних та процедурних механізмів. Так, наприклад, неодноразово згаданий Р.О. Кукурудз стверджує, що «завдання, сутність та призначення апеляції полягають у перегляді та перевирішенні органом вищої юрисдикції конкретної справи, за наслідками якої було прийнято певний акт, рішення (постанову) тощо, з метою забезпечення захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення дотримання законності та правопорядку» [43, с. 12-13]. На наше переконання, завдання формулюються виходячи із наперед визначеної мети будь-якого явища і процесу й тому не можуть співпадати із цілями та призначенням. Враховуючи, вказане, вбачається, що завдання інституту оскарження в адміністративній процедурі можна сформулювати наступним чином:

- справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд скарги;
- забезпечення належності та повноти з'ясування обставин адміністративної справи під час розгляду скарги;
- у випадку порушень діючого законодавства – забезпечення гарантій поновлення прав, свобод чи законних інтересів осіб;
- створення умов для запобігання повторенню такого порушення у майбутньому тощо.

У свою чергу, функції⁸ є логічним продовженням мети та завдань, підпорядкованими їх вирішенню основними напрямками зовнішнього прояву діяльності юрисдикційних суб'єктів, спрямованими на забезпечення реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захист їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження. Серед функцій вказаного інституту, зокрема, можна назвати такі:

⁸ «Функція» походить від лат. «functio» виконання і означає: 1) обов'язок, коло діяльності; призначення, роль [118, с. 556]; 2) явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюються відповідно до його змін; 3) робота будь-кого, будь-чого, обов'язок, повинність, місія [119, с. 707].

1. Контрольна. Полягає у тому, що уповноважені юрисдикційні суб'єкти контролюють правильність застосування та дотримання матеріальних і процесуальних норм права адміністративними органами під час розгляду останніми адміністративних справ, що стосуються публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу.

2. Правозастосовча. Вказана функція знаходить своє відображення у цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративний орган, адміністративний суд) із застосування норм адміністративного та адміністративно-процесуального права задля справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду скарги, а також забезпечення належності та повноти з'ясування обставин адміністративної справи під час розгляду скарги.

3. Правовідновлювальна. Її зміст спрямований на поновлення прав, свобод чи законних інтересів осіб зокрема шляхом:

- скасування повністю або частково адміністративного акту та зобов'язання адміністративного органу видати новий адміністративний акт;
- скасування повністю або частково процедурного рішення;
- визнання дії адміністративного органу протиправною та зобов'язання його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи;
- зобов'язання адміністративного органу усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;
- визнання повністю або частково виконаного адміністративного акту протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків [38].

4. Профілактична. Полягає у профілактиці аналогічних порушень закону у майбутньому. Правозастосовчий суб'єкт, перевіряючи законність

адміністративного акту, встановлюючи існуючі порушення (щодо підстав видання, строків, форми, змісту і т.д.), фактично вказує на помилки адміністративного органу, які у майбутньому такий суб'єкт буде намагатися уникати і не повторювати під час своєї правозастосовчої діяльності. При цьому у рамках загальної превенції, що також притаманна інституту оскарження та правозастосовчій діяльності в цілому, буде здійснюватися вплив й на інші адміністративні органи, що видають адміністративні акти.

Підсумовуючи огляд завдань та функцій інституту оскарження в адміністративній процедурі, слід підкреслити, що вказаний перелік функцій, як і завдань у цій сфері, не можна вважати вичерпним, а окреслені нами переліки безумовно мають дискусійний характер та потребують можливих доповнень та уточнень.

2.2. Адміністративний та судовий аспекти механізму оскарження в адміністративній процедурі

Як вже підкреслювалося у цьому дослідженні, адміністративний та судовий порядки оскарження формують комплексний інститут оскарження в адміністративній процедурі, що складається з норм процедурного та процесуального характеру. Проаналізуємо кожен із вказаних шляхів відновлення законності під час провадження адміністративної процедури окремо.

2.2.1 Адміністративне оскарження: порядок та стадії провадження

В адміністративно-правовій доктрині різноманітним способам захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина завжди приділялася

грунтовна увага. М. Д. Загряцков ще у минулому столітті писав, що подання, скарга, формальна скарга, адміністративний позов – способи захисту прав та інтересів громадян, які напрацьовані теорією і практикою публічного права і які захищають більшою або меншою мірою громадянина від розсуду органів влади [120, с. 57]. На сьогодні наукою адміністративного права обґрунтовується існування різних способів захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, а саме: адміністративний контроль; звернення громадян; адміністративна юстиція; адміністративне оскарження; юридична відповідальність [121, с. 345]. Найбільш дієвими, разом з тим, цілком обґрунтовано визнаються, як правило, судовий та адміністративний механізми. У цьому контексті В.Б. Авер'янов підкреслював, що адміністративний порядок захисту є доповненням судової форми, цінність якого полягає у тому, що кожен громадянин має альтернативу і самостійно обирає шлях захисту свого порушеного суб'єктивного права [122, с. 220].

На шпальтах адміністративно-правової літератури аналізуються «слабкі» та «сильні» сторони адміністративного оскарження. Так, до прямих переваг адміністративного оскарження над судовим відносять його оперативність, меншу формалізованість, економність тощо [57, с. 247; 26, с. 70-71; 19, с. 162; 5, с. 109]. В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник, описуючи сутність та переваги адміністративного оскарження зауважують, що зручність й швидкість адміністративного оскарження означає: спрощену процедуру подання адміністративної скарги; спрощений, порівняно із адміністративним судочинством, розгляд адміністративної справи, порушеної за адміністративною скаргою; ухвалення рішення щодо вимог скажника й фактичних обставин, викладених у скарзі, упродовж скорочених строків; можливість негайного й безпосереднього подання адміністративної скарги до уповноваженого суб'єкта; обов'язкове й беззаперечне виконання рішення суб'єкта публічної адміністрації, який розглядав адміністративну скаргу, підпорядкованим суб'єктом чи посадовою особою; можливість вільного вибору скажником форми скарги, яка подається суб'єкту публічної

адміністрації; відносно довільний спосіб викладення змісту скарги; простоту у визначенні суб'єкта публічної адміністрації, якому підвідомча скарга [121, с. 348-349]. На думку зазначених вчених, адміністративне оскарження – свідома, вольова, цілеспрямована законна поведінка фізичної або юридичної особи, яка полягає у зверненні до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта [121, с. 348].

На противагу вказаному окремими вченими-правниками звертається увага на такі недоліки адміністративного оскарження, як упередженість та кругова порука, наявність обов'язкової вимоги про адміністративне оскарження, що є перешкодою для реалізації права на звернення до суду тощо [35, с. 122]. Однак, у нашому розумінні, правильним є підхід тих вчених-адміністративістів, які відзначають виняткову важливість розвитку інституту адміністративного оскарження, адже суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу. З таких позицій адміністративне оскарження є додатковою гарантією оперативного захисту прав і законних інтересів приватних осіб [57, с. 247; 19, с. 164-165].

В. П. Тимощук у цьому аспекті додає, що у французькій доктрині є правило, за яким адміністративний суд може анулювати (скасувати) акт адміністрації; він може її зобов'язати виплатити ту чи іншу суму, але він не може їй наказати (рос. – «предписать») або заборонити вчиняти ту чи іншу дію, і тим більше не може її підміняти (щоправда, Державна рада в окремих випадках зазначає в мотивувальній частині постанови про бажану поведінку адміністрації у зв'язку з судовим рішенням)» [19, с. 166]. У цьому сенсі адміністративне оскарження так само В. П. Тимощуком визнається досить оперативним способом захисту порушених прав, свобод та інтересів.

На переконання М. В. Лошицького, інститут адміністративного оскарження є однією із форм правового захисту особи у відносинах з органами публічної адміністрації, призначення якого полягає в повному і

своєчасному запобіганні та усуненні будь-яких порушень законності й дисципліни в діяльності суб'єктів публічної влади, а також забезпечує активну й ініціативну участь громадян у захисті належних їм прав в адміністративному порядку. Дослідник зазначає, що вирішення спорів у межах адміністративного оскарження надає можливість суб'єктам господарювання, окремим громадянам захистити свої інтереси, виявити недоліки в роботі органів публічної влади та своєчасно їх усунути, зекономити час і зусилля, оминаючи судову форму захисту [123, с.146].

У свою чергу Д. В. Лученко вважає, що оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є, безумовно, головним, але не єдиним способом захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою, наголошуючи на тому, що ефективність функціонування судового оскарження тісно пов'язана з дієвістю механізму позасудового оскарження, завдяки якому фізичні і юридичні особи отримують можливість вирішити спір із суб'єктом управління, не звертаючись до суду [124, с. 33].

Окрім того, слід звернути увагу і на те, що ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження на адміністративні суди, що у тому числі підтверджується позитивним зарубіжним досвідом. Зокрема, у Німеччині адміністративне оскарження є обов'язковою стадією перед зверненням до суду, але навіть попри значне «відсіювання» багатьох потенційних судових спорів ще на стадії адміністративного оскарження та принципово відмінні фінансові можливості наших країн, позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками [57, с. 247; 26, с. 70-71].

Саме тому ми вважаємо, що після набрання чинності новим законом про адміністративну процедуру, де вказане питання досить детально унормоване, інститут адміністративного оскарження зможе ефективно використовувати свій потенціальний ресурс оперативного, економічного та відносно простого механізму захисту та поновлення прав і свобод приватних

осіб у публічній сфері. Не применшуючи роль та значення судового порядку оскарження варто визнати, що адміністративне оскарження є не обмеженням права на правовий захист, а, навпаки, додатковою (до судового порядку) гарантією захисту прав та законних інтересів приватної особи у відносинах із органами публічної адміністрації.

Розглянемо законодавчо закріплений порядок адміністративного оскарження, що зафіксовано у розділі шостому Закону України «Про адміністративну процедуру». У ст. 78 Закону передбачено, що право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що: 1) прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес; 2) процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси. Варто звернути увагу, що бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або зволікання з розглядом справи (прийняттям процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії). Скаргу на вчинення тієї самої процедурної дії, бездіяльність або прийняття того самого адміністративного акта може бути подано окремою особою (індивідуальна скарга) або групою осіб (колективна скарга) лише один раз, крім випадків, передбачених законом [38].

Із вказаних приписів можемо окреслити безпосередній предмет адміністративного оскарження – процедурна дія або рішення, адміністративний акт, бездіяльність адміністративного органу. У цьому контексті слушними є тези В. М. Бевзенка та Р. С. Мельника про те, що фактично можна говорити про існування простого і складного предметів такого оскарження:

– простий предмет оскарження – найпростіша дія суб'єкта публічної адміністрації;

– складний предмет оскарження – власне публічне управління суб'єктів публічної адміністрації, утворене із сукупності найпростіших дій суб'єкта публічної адміністрації [121, с. 353].

Особа-скаржник, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження, залежно від обставин справи може вимагати: 1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії; 2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків; 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу; 4) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень; 5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків; 6) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди; 7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії [38].

Закон фіксує, що скарга, разом із документами, які скаржник вважає необхідними для її розгляду, або копіями таких документів, подається до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, який не пізніше наступного дня передає (надсилає) її разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги. Законодавець передбачив механізми та вимоги, які може застосувати особа до моменту прийняття адміністративного акту. Зокрема, особа може оскаржити до моменту прийняття адміністративного акта:

- 1) відмову щодо початку адміністративного провадження;
- 2) відмову в наданні статусу заінтересованої особи;
- 3) відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи;
- 4) рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження;

5) відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами;

6) іншу процедурну дію та/або процедурне рішення у визначених законом випадках [38].

Варто звернути увагу на те, що суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня, якщо інший суб'єкт не передбачений законом. Натомість, суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження [38].

Суб'єкт розгляду скарги може утворити комісію з розгляду скарг. До складу такої комісії, крім посадових осіб адміністративного органу, можуть включатися представники інститутів громадянського суспільства у кількості, що не перевищує третини її загального складу. Діяльність комісії з розгляду скарг здійснюється з дотриманням вимог законодавства. Рішення комісії з розгляду скарг оформлюється висновком, який має рекомендаційний характер і є обов'язковим для розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного адміністративного органу. Остаточне рішення щодо скарги приймається відповідним адміністративним органом не пізніше як на п'ятий робочий день з дня отримання рішення комісії з розгляду скарг. Неврахування висновку комісії з розгляду скарг обґрунтовується та додається разом з висновком до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги [38].

У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того самого адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду

скарги. Законом передбачено, що у тому разі якщо такий адміністративний орган не утворив комісію з розгляду скарг, скарга на адміністративний акт, процедурне рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу подається до суду відповідно до закону [38].

Посадова особа адміністративного органу, яка прийняла адміністративний акт, процедурне рішення, вчинила дію або допустила бездіяльність, що оскаржується, не бере участі в розгляді скарги. Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою користується правами і виконує обов'язки, визначені цим Законом для адміністративного органу, та може здійснювати перегляд справи в повному обсязі, у тому числі збирати додаткові докази [38].

Безумовно важливим є законодавче закріплення строків оскарження. Так, скарга на адміністративний акт може бути подана протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо прийняття зазначеного акта. Особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає адміністративний акт, але яка не була учасником адміністративного провадження, має право подати скаргу на такий адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив. Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта [38].

У разі пропущення у зв'язку з хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строку подання скарги, визначеного частиною першою цієї статті, скаржник може звернутися з клопотанням про поновлення строку подання скарги. Звернення про поновлення строку подання скарги може бути подано протягом десяти робочих днів з дня припинення обставин, що були поважною причиною пропущення строку подання скарги, але не пізніше одного року з дня прийняття адміністративного акта. Скарга, строк подання якої пропущено з поважних причин, подається протягом десяти робочих днів з дня отримання повідомлення про поновлення такого строку. У разі

поновлення строку подання скарги суб'єкт розгляду скарги зазначає про це в окремому рішенні або у рішенні за скаргою із зазначенням поважних причин пропуску строку подання скарги та документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин. Строк подання скарги не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження [38].

Не менш важливим з точки зору забезпечення законності процедури оскарження є законодавча фіксація вимог до форми та змісту скарги. Так, ст. 81 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено, що скарга подається як в письмовій (електронній або паперовій), так і в усній формі. Скарга подана в усній формі фіксується в матеріалах справи шляхом переведення її посадовою особою адміністративного органу в письмову форму в момент подання. У свою чергу, письмова скарга має містити: 1) найменування адміністративного органу, до якого подається скарга; 2) відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи скаржника, та його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адресу місця проживання/перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання скарги представником скаржника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника; 3) вимоги скаржника та їх обґрунтування; 4) дату складення скарги. З метою уникнення бюрократизму у Законі передбачено, що звернення особи, яке за назвою чи формою не відповідає вимогам до скарги, але є скаргою по суті (за змістом), все одно розглядається за правилами адміністративного оскарження [38].

Погоджуючись із думкою А. М. Турчак, зазначимо, що адміністративний порядок оскарження відбувається стадійно і в такій послідовності: 1. Порухення справи за скаргою. 2. Підготовка та перегляд справи. 3. Прийняття рішення у справі. 4. Виконання рішення у справі [35, с. 127-129]. Коротко, із посиланням на діюче законодавство, опишемо зміст кожної із окреслених стадій.

1. Порушення справи за скаргою. Адміністративне провадження за скаргою починається з дня надходження скарги, оформленої відповідно до вимог Закону, до суб'єкта розгляду скарги. Суб'єкт розгляду скарги може об'єднати в одне адміністративне провадження декілька справ із скаргами того самого скаржника або скарги кількох скаржників з того самого питання (предмета). Подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується, крім випадків, передбачених законом [38].

2. Підготовка та перегляд справи. Підготовка, розгляд та вирішення справи за скаргою здійснюються згідно з загальними вимогами, що стосуються адміністративного провадження у справах за заявою особи з урахуванням певних особливостей. Суб'єкт розгляду скарги може самостійно вчиняти необхідні процедурні дії або вимагати від відповідного адміністративного органу вчинення певних процедурних дій (витребування документів, опитування свідків, заслуховування учасників адміністративного провадження, вчинення інших процедурних дій) та надсилання йому додаткових матеріалів.

3. Прийняття рішення у справі. Суб'єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може прийняти одне з таких рішень:

1) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках - самостійно прийняти адміністративний акт;

2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення;

3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;

4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи;

5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;

6) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків [38].

4. *Виконання рішення у справі.* Після скасування адміністративного акта, якщо це необхідно здійснити для усунення порушення, суб'єкт розгляду скарги: 1) зобов'язує адміністративний орган, що прийняв адміністративний акт, видати новий адміністративний акт; 2) приймає власне рішення (за наявності повноважень щодо вирішення справи по суті). Якщо усунення порушення не потребує додаткових процедурних дій, суб'єкт розгляду скарги, який має повноваження щодо вирішення справи по суті, зобов'язаний самостійно прийняти відповідний адміністративний акт. Якщо суб'єкт розгляду скарги зобов'язав адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, видати новий адміністративний акт, суб'єкт розгляду скарги здійснює контроль за виконанням свого рішення за скаргою [38].

Суб'єкт розгляду скарги може вимагати від адміністративного органу інформацію про виконання рішення за скаргою шляхом встановлення розумного строку подання такої інформації. Оформлення адміністративного акта в адміністративному провадженні за скаргою, його реєстрація, доведення акта до відома особи та набрання ним чинності здійснюються згідно з вимогами, передбаченими для адміністративного акту. У випадках, передбачених законом, якщо рішення за скаргою на адміністративний акт не прийнято та/або не доведено до відома скажника у строк та в порядку,

визначених законом, скарга вважається повністю задоволеною з дня, наступного за днем закінчення визначеного строку [38; 35, с. 129-130].

Таким чином, зазначимо, що адміністративне оскарження – це закріплений нормами адміністративно-процедурного законодавства механізм реалізації права особи на апеляцію рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, прийнятого (вчиненої) у сфері публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов’язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом.

2.2.2. Судове оскарження адміністративного акту: підстави та загальні засади

Найбільш ефективним засобом юридичного захисту від протиправних адміністративних актів є механізм судового оскарження, що включає адміністративну юстицію та законодавство про адміністративне судочинство. Судова процедура розгляду справ про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень безперервно вдосконалюється у ході її наближення до конвенційних стандартів захисту прав людини та основоположних свобод, запровадження законодавчих нововведень, пов’язаних з європейською та євроатлантичною інтеграцією, природнім розвитком доктрини адміністративного судочинства та іншими еволюційними процесами. Разом з тим, деякі положення законодавства України про адміністративне судочинство та висновки Верховного Суду щодо його правильного застосування містять відхилення від призначення адміністративного судочинства або іншим чином не сприяють максимізації його ефективності у захисті приватних осіб від порушень з боку суб’єктів

владних повноважень у публічно-правовій сфері, поновлення порушених прав чи одержання у цьому зв'язку відповідних компенсаційних виплат. Зокрема, може йтися про правильне розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства, вдосконалення шляхів тлумачення законодавчих формулювань про вплив оскаржуваного адміністративного акту на права та обов'язки його адресата, недопустимість самоусунення адміністративних судів від оцінки адміністративних актів у зв'язку з виключними або дискреційними повноваженнями відповідних адміністративних органів, а також питання узгодження законодавства про адміністративне судочинство із законодавством про адміністративну процедуру стосовно особливих підстав та наслідків скасування адміністративних актів.

Наукове співтовариство, розвиваючи теоретико-правові основи адміністративного судочинства та зіставляючи із ними відповідні процесуальні правила, досягло значного поступу, про що, з-поміж нещодавніх праць, свідчать напрацювання В. М. Бевзенка [125], В. А. Ковраха [126], О. А. Мілієнко [127], К. В. Смолів [128], А. М. Турчак [35]. Разом з тим, деякі виклики та нагальні питання подальшого розвитку теорії та практики адміністративного судочинства залишаються без оптимальних та вичерпних наукових відповідей. Зважаючи на це, необхідним є наукове опрацювання проблемних аспектів та перспектив вдосконалення порядку судового оскарження адміністративних актів за правилами адміністративного судочинства.

Перш за все, слід відшукати визначеність щодо шляхів утвердження завдання адміністративного судочинства у його засадах та правилах. Так, за змістом ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та

інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [28]. Як зауважив Верховний Суд у справі № 161/14389/16-а ці законодавчі положення свідчать про загальну спрямованість адміністративного судочинства на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у спірних відносинах із владою (Постанова Верховного Суду від 30 жовтня 2018 року у справі № 161/14389/16-а) [129]. У більш широкому державно-правовому контексті за слушною констатацією Ю. Л. Панейко, наведеною у праці В. М. Бевзенко, присвяченій змісту і видам процесуального розсуду Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, інституція адміністративного судівництва, як писав, не творить мети самої для себе, а лише є практичною річчю, що має забезпечувати одиницям (суб'єктам) легальне функціонування адміністративного апарату. Судово-адміністративний контроль має стати мірою адміністративної справедливості й найвищою інстанцією засобів контролю публічної адміністрації [125, с. 117].

З урахуванням місця адміністративного судочинства у системі публічного адміністрування та його завдання закон закріплює основні засади (принципи) адміністративного судочинства, якими є:

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;

9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;

10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення (ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України) [28].

При цьому, визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі й обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності, на відміну від визначального принципу цивільного судочинства, який полягає у змагальності сторін (Постанова Верховного Суду від 28 березня 2018 р. у справі № 826/14433/16) [130].

Водночас, як показує аналіз практики застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі адміністративними судами, нерідко до вимог, що з нього випливають, безпідставно включають встановлення усіх обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, у тому числі шляхом витребування доказів на підтвердження вимог та заперечень суб'єктів владних повноважень. Зокрема, у справі № 380/5024/21 Верховний Суд наголосив на тому, що обов'язок суду встановити дійсні обставини справи при розгляді адміністративного позову безвідносно до позиції сторін впливає з офіційного з'ясування всіх обставин справи як принципу адміністративного судочинства, який покладає на суд активну роль в судовому процесі (Постанова Верховного Суду від 8 червня 2023 року справа №380/5024/21) [131]. Так само, у справі № 380/5024/21 Верховний Суд визначив, що в адміністративному процесі мають бути повністю встановлені обставини справи, щоб суд ухвалив справедливе та об'єктивне рішення (Постанова Верховного Суду від 20 квітня 2021 р. у справі № 817/1269/17) [132]. Іншими словами, як зауважив Верховний Суд у справі № 640/2411/20, в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного та господарського судочинства, діє принцип офіційності, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі. Ця особливість впливає із специфіки завдань адміністративного судочинства і, зокрема,

покладає на адміністративний суд обов'язок самому вживати заходи щодо встановлення реального змісту спірних правовідносин, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Для цього як суд першої, так і суд апеляційної інстанції володіє повною юрисдикцією щодо перегляду як питань права, так і питань факту, та має право вживати заходів, спрямованих на отримання необхідних та достатніх доказів з метою встановлення фактичних обставин справи (Постанова Верховного Суду від 22 вересня 2021 р. у справі № 640/2411/20) [133]. Обміркувавши вищевикладене, зауважимо, що така абсолютизація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та його тлумачення з відривом від завдання адміністративного судочинства призводить до того, що адміністративна юстиція фактично бере на себе процесуальне представництво системи публічного адміністрування, підміняючи суб'єктів владних повноважень у доказовій діяльності, для повного встановлення обставин справи. Водночас, метою адміністративного судочинства є ефективний захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом поновлення порушених прав чи одержання відповідних компенсаційних виплат, а не забезпечення законності та пропорційності у вирішенні того чи іншого питання публічного адміністрування з урахуванням реального змісту спірних правовідносин та відповідного публічного інтересу.

Для наближення шляху розуміння вимог принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі до завдання адміністративного судочинства та усунення зазначених викривлень А. М. Турчак у її дисертації з питань, що стосуються адміністративно-процесуального аспекту нуліфікації адміністративного акту, наголосила на тому, що необхідним є запровадження законодавчого положення про те, що суд не може витребувати докази у відповідача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень на підтвердження правомірності оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності, оскільки завданням адміністративного судочинства є захист від порушень з боку суб'єктів

владних повноважень, а принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі має тлумачитись у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства, за яким адміністративний суд не має встановлювати об'єктивну істину та забезпечувати правильне вирішення справи, оскільки для цього приватна особа може бути поставлена у нерівне процесуальне становище з суб'єктом владних повноважень через те, що суд сприяє суб'єкту владних повноважень у реалізації його процесуальних прав та виконання ним процесуальних обов'язків, збільшуючи ймовірність вирішення справи на його користь. Вчена у цьому зв'язку підкреслила, що суб'єкти владних повноважень мають бути забезпеченими достатніми організаційними можливостями для виконання їх обов'язку подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі, не покладаючись на судову ініціативу щодо витребування у них доказів для компенсації їх неспроможності самотійно виконати цей обов'язок, задовольняючи цим самим суспільний інтерес щодо справедливого врахування публічних потреб під час вирішення публічно-правових спорів [35, с. 173-174].

Додатковим підтвердженням недопустимості розуміння принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі як такого, що вимагає від адміністративного суду встановлювати об'єктивну істину, є, зокрема, те, що за цієї інтерпретації втрачатимуть сенс положення законодавства про адміністративне судочинство щодо того, що суд не бере до уваги докази, які одержані з порушенням порядку, встановленого законом (ч. 1 ст. 74 КАС України), а також ті, з них, що стосуються меж перегляду справи судом апеляційної інстанції, за якими:

– суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними у ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги;

- суд апеляційної інстанції досліджує докази, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та (або) відзиві на неї;

- докази, які не були подані до суду першої інстанції, приймаються судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього;

- суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції (ст. 308 КАС України) [28].

У цьому контексті схиляємось до думки про те, що про порушення адміністративним судом першої інстанції принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та неповне встановлення обставин справи може йтися лише тоді, коли відповідний адміністративний суд не вжив заходів, спрямованих на отримання необхідних та достатніх доказів з метою встановлення фактичних обставин справи, якими підтверджується обґрунтованість вимог лише позивача у справі про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок. Натомість, не є порушенням принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі те, що у суб'єкта владних повноважень не були витребувані докази на підтвердження його заперечень проти позовних вимог у справі про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Зокрема, правильним зразком правозастосування є той, що був обраний Верховним Судом у справі № 160/2734/20 про визнання протиправною та скасування постанови про закінчення виконавчого провадження (третя особа на стороні відповідача – Виконавчий комітет Чернігівської міської ради), у якій цей суд визначив, що, встановлюючи факт виконання в повному обсязі рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 20.06.2019 у справі №160/3606/19, суд апеляційної інстанції встановив обставини, що мають істотне значення, на підставі доказів, які не були подані

відповідачем та третьою особою до суду першої інстанції. При цьому апеляційна скарга Виконавчого комітету Чернігівської міської ради не містить обґрунтувань неможливості подання доказів до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього. Посилання третьої особи про неврахування судом першої інстанції відзиву відповідача на позовну заяву та позицію виконавчого комітету Чернігівської міської ради, викладеної в поясненнях від 25.03.2020 судом касаційної інстанції до у ваги не приймаються, оскільки матеріалами справи підтверджено, що такі надано до суду першої інстанції після розгляду справи по суті (Постанова Верховного Суду від 4 червня 2021 р. у справі № 160/2734/20) [134].

Наступним фундаментальним питанням оскарження адміністративних актів за правилами адміністративного судочинства, яке потребує належного наукового осмислення, є підстави наявності суб'єктивного права на звернення до адміністративного суду за захистом.

Так, як встановлює законодавство про адміністративне судочинство кожна особа має право в порядку, встановленому цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом, зокрема, визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень (п. 1 ч. 1 ст. 5 КАС України). Індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк (п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України) [28].

Системне тлумачення цих законодавчих положень дозволило Верховному Суду констатувати та послідовно дотримуватись думки про те, що право на оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої цей акт прийнятий або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується. Наведені положення не дозволяють

скаржитися абстрактно лише тому, що начебто певні законодавчі або правозастосовні акти впливають на їхнє правове становище. Це кореспондується з тим, що захисту адміністративним судом підлягає фактично порушене право особи в публічно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним визначених чинним законодавством владних управлінських функцій, а не відновлення законності та правопорядку в публічних правовідносинах. При цьому, прийнято вважати, що це не шкодить самій суті права на доступ до суду, оскільки ці адміністративні акти можуть бути оскаржені в суді їхніми адресатами, тобто суб'єктами, для яких відповідні акти створюють права та/чи обов'язки (Постанова Верховного Суду від 16 березня 2023 р. у справі № 9901/494/21) [135]. Наприклад, у справі № 9901/415/18 Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку про те, що адресатами актів щодо створення або ліквідації організації (органу влади, підприємства, установи тощо), тобто особами, для яких у зазначених актах передбачені права та/чи обов'язки, завжди є конкретно визначені, персоніфіковані суб'єкти (ці організації) незалежно від того, чи створення або ліквідація будь-якої організації потенційно може вплинути на невизначене коло суб'єктів (наприклад, на осіб, які бажають у певній організації отримати конкретні послуги – юридичні, освітні, медичні, адміністративні тощо) [136].

Так само, не підлягають оскарженню адміністративні акти, які самі по собі не породжують жодних правових наслідків для приватних осіб, маючи проміжний характер та будучи стадією єдиного процесу підготовки остаточного адміністративного акту, який безпосередньо впливатиме на права та обов'язки приватних осіб. Зокрема, правова природа рішення органу місцевого самоврядування про затвердження акту комісії з визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам унеможливило судовий розгляд вимог про визнання їх протиправними та скасування, тоді як такі вимоги можуть бути заявлені та розглянуті в разі оскарження правильності остаточного визначення органами місцевого самоврядування

розміру збитків, завданих власникам землі та землекористувачам (Постанова Верховного Суду від 23 січня 2019 р. у справі № 750/10172/17) [137].

У протилежність до тих проміжних адміністративних актів, які самі по собі не породжують жодних правових наслідків, деякі з них мають самостійне та самодостатнє значення (не підлягають наступному схваленню або затвердженню на розсуд уповноваженого суб'єкта) для визначення прав та обов'язків відповідних учасників публічно-правових відносин та можуть оскаржуватись до адміністративного суду окремо від підсумкових рішень у рамках відповідних адміністративних процедур. Водночас, у керівній судовій практиці з питань можливості судового оскарження за правилами адміністративного судочинства проміжних адміністративних актів деяких консультативно-дорадчих (допоміжних) органів ці адміністративні акти виводяться з меж судового контролю з позбавленням їх адресатів судового захисту.

Насамперед, у цьому контексті йдеться про висновки щодо відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, а також списку кандидатів, рекомендованих для обрання на цю посаду, що видаються етичною радою.

Так, у справі № 990/120/22 Велика Палата Верховного Суду схилилась до думки про те, що етична рада є допоміжним органом, який лише сприяє суб'єктам обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя у встановленні відповідності кандидата на цю посаду критеріям професійної етики та доброчесності, не маючи при цьому повноважень ухвалювати остаточне рішення щодо призначення на цю посаду або звільнення з неї. Висновки етичної ради щодо відповідності або невідповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності самі по собі не мають наслідком обрання / призначення на відповідну посаду, а є лише однією з умов для розгляду цих питань компетентним органом (етапом у процедурі обрання / призначення члена Вищої ради правосуддя), тобто не зумовлюють самостійних правових

наслідків, а відтак не можуть бути самостійним предметом судового розгляду [138].

Водночас, судді Верховного Суду Ю. Л. Власова, М. І. Гриців та О. Б. Прокопенко у їх окремій думці висловили значно більш обґрунтовану позицію, у якій наголошується на тому, що, зважаючи на те, що згідно із законом у разі невключення кандидата до списку кандидатів, рекомендованих етичною радою для призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя, такий кандидат припиняє участь у конкурсі на посаду члена Вищої ради правосуддя, її висновки про невідповідність кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності зумовлюють самостійні правові наслідки, оскільки позбавляють кандидатів права претендувати на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя, та мають для них остаточний характер, оскільки не вимагають подальшого затвердження або погодження іншими державними органами [139].

Принагідно зауважимо, що аналогічним чином адміністративні суди послідовно розмірковують щодо можливості оскарження рішення атестаційної комісії Національної поліції України про те, що поліцейський не відповідає займаній посаді та підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність, яке зобов'язує керівника звільнити відповідного поліцейського зі служби. Зокрема, Київський апеляційний адміністративний суд на довід відповідача про те, що рішення (висновок) атестаційної комісії не є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке безпосередньо порушує права позивача, а тому не може бути предметом адміністративного позову, зазначив, що такий негативний висновок є безумовною підставою для звільнення поліцейського, через що необґрунтованими є доводи про те, що зазначений висновок безпосередньо не впливає на права позивача (Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 26 травня 2016 р. у справі № 826/2010/16) [140]. Не менш показовими з точки зору забезпечення ефективного права на захист від протиправних проміжних адміністративних

рішень є правові висновки Верховного Суду у справі № 640/17856/19 щодо того, що, розглядаючи питання призначення суддів Конституційного Суду України, Рада суддів України, вирішує питання про надання доступу до публічної служби. При цьому її рішення і висновки, зокрема щодо рекомендації або відмови в рекомендації кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, на підставі якої з'їзд суддів України приймає відповідні рішення та які є обов'язковими для нього, породжують для кандидата юридичні наслідки у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення [141].

Таким чином, адміністративний акт може оскаржуватись за правилами адміністративного судочинства виключно тими особами, у яких безпосередньо на його підставі виникають, змінюються чи припиняються права та обов'язки, погіршуючи тим самим їх правове становище у публічно-правовій сфері. Натомість, не підлягають оскарженню адміністративні акти, які самі по собі не породжують жодних правових наслідків для приватних осіб, маючи проміжний характер та будучи стадією єдиного процесу підготовки остаточного адміністративного акту, який безпосередньо впливатиме на права та обов'язки приватних осіб. Водночас, проміжні адміністративні акти, які мають самостійне та самодостатнє значення (не підлягають наступному схваленню або затвердженню на розсуд уповноваженого суб'єкта) для визначення прав та обов'язків учасників публічно-правових відносин, можуть оскаржуватись до адміністративного суду окремо від підсумкових рішень у рамках відповідних адміністративних процедур. У цьому зв'язку, зокрема, видається неправильною правова позиція Верховного Суду стосовно неможливості судового оскарження висновків, які видає Етична рада про невідповідність кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, оскільки ці висновки позбавляють кандидатів права претендувати на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя, а така правова позиція виводить ці

адміністративні акти з меж судового контролю з позбавленням їх адресатів судового захисту.

Продовжуючи дослідження фундаментальних питань судового захисту від протиправних адміністративних актів у публічно-правовій сфері, видається очевидним те, що належна увага має бути приділена повноваженням адміністративних судів щодо меж оцінки оскаржуваного адміністративного акту та впливу на спірні адміністративно-правові відносини.

Звернувшись у цьому зв'язку до законодавства про адміністративне судочинство та практики його застосування, зазначимо, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) 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);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку (ч. 2 ст. 2 КАС України) [28].

При цьому за змістом ч. 3 ст. 245 КАС України у разі скасування індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду. Якщо порушувалось питання про визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії суд може зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд (абз. 1 ч. 4 ст. 245 КАС України). Якщо ж прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням правової оцінки, наданої судом у рішенні (абз. 2 ч. 4 ст. 245 КАС України) [28].

Таким чином, законодавство про адміністративне судочинство визначає межі допустимого судового втручання у діяльність суб'єктів владних повноважень шляхом закріплення низки критеріїв їх правомірності, які включають, зокрема, обґрунтованість рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, під якою розуміється урахування ними усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). Способами правового захисту й відновлення прав у справах про протиправність адміністративних актів є, поруч із визнанням їх протиправними та скасуванням, можуть бути й зобов'язання суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, або, якщо оскаржуваний адміністративний акт приймався у межах передбаченого законом управлінського розсуду суб'єкта владних повноважень – вирішити відповідне питання з урахуванням правової оцінки, наданої судом у рішенні.

Ці процесуальні правила цілком узгоджуються з теоретико-правовими міркуваннями Ю. Л. Панейка щодо меж судового контролю у рамках

адміністративного судочинства. Зазначивши, що адміністративне судівництво має бути не тільки контролером, а й регулятором цілої адміністрації, вчений запропонував декілька його постулатів (вимог, які мають дотримуватися під час реалізації теорії адміністративного судочинства), з-поміж яких, зокрема, такі:

1) адміністративний суд зобов'язаний перевіряти не тільки легальність (законність), а й доцільність (обґрунтованість) діяльності публічної влади; проведенням перевірок адміністративними судами адміністративних актів, прийнятих на підставі адміністративного розсуду публічної влади, забезпечується обґрунтоване обмеження до мінімуму дискреційної влади адміністративних органів;

2) адміністративний суд зобов'язаний охопити своїм суцільним контролем об'єктивний порядок держави, а не охороняти лише публічно-суб'єктивні права; судово-адміністративна скарга має як "*actio popularis*" прислужувати кожному громадянину — її поданням такої скарги встановлюється контроль за діяльністю адміністративної влади;

3) адміністративний суд не може обмежуватися лише скасуванням адміністративних актів — він зобов'язаний здійснювати мериторичну перевірку цих актів (перевірку обґрунтованості адміністративного акта);

4) адміністративний суд зобов'язаний активно здійснювати свої процесуальні повноваження на випадок так званої мовчання влади (бездіяльності), тобто невирішення адміністративного питання у встановлений законом відрізок часу [125, с. 118].

Разом з тим, незважаючи на закріплення законодавством про адміністративне судочинство конкретних та зрозумілих правил оцінки та правових наслідків прийняття суб'єктом владних повноважень протиправних адміністративних актів у публічно-правовій сфері, утверджена на рівні судового правозастосування доктрина дискреційних повноважень адміністративних органів та невтручання адміністративних судів у її реалізацію, незважаючи на її значний прогресивний поступ, всупереч

буквальному змісту зазначених законодавчих положень, все ще допускає штучне та безпідставне звуження можливостей адміністративної юстиції захищати права та свободи приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Тоді як не викликає жодних сумнівів правильність позиції щодо недопустимості прийняття адміністративними судами владних управлінських рішень замість суб'єкта владних повноважень поза справами щодо оскарження його бездіяльності, так само як й з питань формування та реалізації державної політики у межах дискреційних повноважень та за деяких інших виключних обставин, адміністративна юстиція не може самоусуватись від перевірки адміністративних актів суб'єктів владних повноважень з посланням на виключність компетенції суб'єктів владних повноважень щодо вирішення вузькоспеціалізованого характеру, адже суд має всі необхідні можливості для використання спеціальних знань для з'ясування обставин справи та дослідження доказів, у тому числі за допомогою експертів, а інше означитиме позбавлення приватних осіб судового захисту та знецінення адміністративного судочинства.

Насамперед, ознайомившись з висновками Верховного Суду щодо сутності дискреційних повноважень та можливих шляхах судового втручання у їх реалізацію, зазначимо, що цей суд у справі № 1840/2970/18 наголосив на тому, що дискреція – це елемент управлінської діяльності, який пов'язаний з владними повноваженнями і їх носіями – органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Дискрецію не слід ототожнювати лише з формалізованими повноваженнями, вона характеризується відсутністю однозначного нормативного регулювання дій суб'єкта. У судовій практиці сформовано позицію щодо поняття дискреційних повноважень, під якими слід розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибрати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення. Тобто, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти, чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту

рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору будь-ким. Водночас, повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тому, у разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії і, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку (Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 р. у справі № 1840/2970/18) [142]. Інакше кажучи та посиляючись на постанову Верховного Суду від 10 вересня 2020 р. у справі № 806/965/17, підкреслимо, що зобов'язання судовим рішенням суб'єкта владних повноважень до вчинення конкретних дій (прийняття конкретних рішень) можливе, за загальним правилом, лише за умови почергового встановлення судом двох обставин: позивач на момент звернення до відповідного суб'єкта владних повноважень забезпечив виконання всіх без винятку вимог закону для отримання конкретного рішення; зобов'язання суб'єкта владних повноважень розглянути повторно звернення позивача з урахуванням висновків суду є недоцільним (об'єктивно встановлено безальтернативність рішення суб'єкта владних повноважень, яке може бути прийняте за встановлених судом обставин у конкретній справі) [143].

Водночас, незважаючи на вищевикладені висновки, у деяких справах адміністративні суди дійшли переконання щодо відсутності у них повноважень щодо оцінки обґрунтованості адміністративних актів суб'єктів владних повноважень та зобов'язання їх до прийняття рішення на користь позивача.

Зокрема, у справі № 260/433/19 Верховний Суд зауважив, що, надаючи правову оцінку підставам відповідальності і розміру податкового зобов'язання, нарахованого контролюючим органом, суд не вправі підміняти собою такий орган та приймати рішення щодо зміни чи визначення суми

податкового зобов'язання (Постанова Верховного Суду від 28 березня 2023 р. у справі № 260/433/19) [144].

Також, Верховний Суд дійшов висновку про те, що суди не є установами з питань техногенної та іншої безпеки (відповідну кваліфікацію мають спеціальні державні органи, серед яких органи державного гірничого нагляду), тому не можуть самостійно оцінювати можливі екологічні наслідки зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами (Постанова Верховного Суду від 20 березня 2019 р. № 826/14951/18) [145].

Не менш сумнівною є позиція Верховного Суду у справі № 810/5009/18 щодо того, що до повноважень суду не належить надання оцінки діагнозу на предмет того, чи підпадає він під дію статей розкладу хвороб, станів та фізичних вад, що визначають ступінь придатності до військової служби, а право на винесення остаточного рішення щодо встановленого діагнозу залишається за центральною військово-лікарською комісією (Постанова Верховного Суду від 12 червня 2020 р. у справі № 810/5009/18) [146]. Цієї позиції Верховний Суд дотримався у справі № 826/17175/18 зазначивши, що позивач, вважаючи неправильними висновки лікарів щодо його обмеженої придатності до військової служби, вправі ініціювати їх перегляд відповідними штатними ВЛК, оскільки виключно на лікарські комісії покладений обов'язок щодо проведення військово-лікарської експертизи для визначання придатності за станом здоров'я до військової служби військовослужбовців та військовозобов'язаних (Постанова Верховного Суду від 30 листопада 2021 р. у справі № 826/17175/18) [147].

Водночас, для порівняння з вищенаведеними прикладами, судова практика відображає й чимало правильних зразків правозастосування з підстав обмеження повноважень адміністративних судів щодо втручання у сферу управлінського розсуду суб'єктів владних повноважень. Наприклад, у справі № 320/5797/19 Верховний Суд справедливо зауважив, що позовна вимога про зобов'язання НКРЕКП (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) при

найближчому перегляді структури та рівнів тарифів на розподіл електричної енергії позивача збільшити цей тариф на ту суму, на яку він був зменшений, є необґрунтованим втручанням в адміністративний розсуд регулятора (Постанова Верховного Суду від 24 листопада 2021 р. у справі № 320/5797/19) [320/5797/19].

Завершуючи наукове опрацювання основних питань вдосконалення положень законодавства про адміністративне судочинство з питань, що стосуються судового оскарження адміністративних актів, звернемо увагу на необхідність його узгодження із законодавством про адміністративну процедуру стосовно особливих підстав та наслідків скасування адміністративних актів, які одночасно впливають на взаємовиключні права та обов'язки широкого кола осіб.

Насамперед, у цьому зв'язку йдеться про виняток з правила про те, що визнання адміністративного акта протиправним тягне за собою його недійсність з дня набрання ним чинності, який відображений у ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Зокрема, у ч. 2 ст. 86 та ч. 2 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру» йдеться про те, що приймаючи рішення про визнання недійсним протиправного адміністративного акта на шкоду особі, адміністративний орган враховує:

- наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи;
- істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта;
- законний інтерес (довіру) особи щодо збереження чинності адміністративного акта;
- публічні інтереси, права і законні інтереси інших осіб;
- інші обставини, що мають значення [АП].

Зокрема, з урахуванням цих факторів ч. 3 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлює, що протиправний адміністративний

акт, що не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, не завдає їм шкоди, не використовується та не створює умов для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення, не може бути визнаний адміністративним органом недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним. Водночас, як визначено ч. 4 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру» особа не може посилатися на законний інтерес (довіру), якщо:

1) не закінчився строк звернення до адміністративного суду із позовною заявою щодо адміністративного акта, а також якщо не завершено розгляд відповідної судової справи;

2) особа не виконала обов'язків, що виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта;

3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно;

4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала, але мала знати про це;

5) адміністративний акт прийнято на підставі поданої особою недостовірної чи неповної інформації або внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган [АП].

При цьому у разі якщо з урахуванням переваги публічного інтересу протиправний адміністративний акт визнається недійсним на шкоду особі, такій особі відшкодовуються завдані їй збитки, зважаючи на законний інтерес (довіру) особи щодо збереження чинності адміністративного акта (ч. 5 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру») [АП].

Принагідно зауважимо, що подібні правила про екстраординарне збереження чинності адміністративного акта, який може бути визнаний недійсним, у зв'язку з добросовісним та дієвим покладенням на нього широкого кола осіб та його особливим значенням для публічного інтересу, передбачені й адміністративно-процесуальним законодавством Сполученого Королівства.

Йдеться про те, що у виданому державною адміністрацією судів та трибуналів (Courts and Tribunals Judiciary) керівництві з адміністративного судочинства (Administrative Court Judicial Review Guide) вказується на те, що судові рішення про скасування адміністративного акта може включати положення про те, що воно може містити положення а) про те, що скасування не набирає чинності до дати, що зазначена у рішенні, б) усунення чи обмеження будь-якої ретроспективної дії скасування адміністративного акта. У будь-якому випадку положення може бути поставлене у залежність від умов. При цьому вирішуючи, чи застосувати цей особливий порядок скасування адміністративного акта суд має взяти до уваги таке:

- характер дефекту адміністративного акта, що спричиняє його протиправність;
- будь-яка шкода належному управлінню, яка може виникнути в результаті використання або невикористання цього спеціального повноваження;
- інтереси чи очікування осіб, які виграють від скасування оскаржуваного акта;
- інтереси чи очікування осіб, які покладались на оскаржуваний акт;
- будь-які дії, вчинені чи запропоновані до вчинення, або зобов'язання взяті на себе особою, яка пов'язана з оскаржуваним адміністративним актом, наскільки це здається суду таким, що має значення;
- будь-який інший аспект, яке суд вважає важливим [GUIDE].

Підбиваючи підсумки дослідження основоположних проблемних аспектів судового оскарження адміністративних актів за правилами

адміністративного судочинства, насамперед, з приводу правильного розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства зазначимо, що абсолютизація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та його тлумачення з відривом від завдання адміністративного судочинства призводить до того, що адміністративна юстиція фактично бере на себе процесуальне представництво системи публічного адміністрування, підміняючи суб'єктів владних повноважень у доказовій діяльності, для повного встановлення обставин справи. Метою адміністративного судочинства є ефективний захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом поновлення порушених прав чи одержання відповідних компенсаційних виплат, а не забезпечення законності та пропорційності у вирішенні того чи іншого питання публічного адміністрування з урахуванням реального змісту спірних правовідносин та відповідного публічного інтересу. Зважаючи на це, не є порушенням принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі те, що у суб'єкта владних повноважень не були витребувані докази на підтвердження його заперечень проти позовних вимог у справі про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності [148].

Стосовно вдосконалення шляхів тлумачення законодавчих формулювань про вплив оскаржуваного адміністративного акту на права та обов'язки його адресата, можемо наголосити на тому, що не підлягають оскарженню адміністративні акти, які самі по собі не породжують жодних правових наслідків для приватних осіб, зокрема, маючи проміжний характер та будучи стадією єдиного процесу підготовки остаточного адміністративного акту, який безпосередньо впливатиме на права та обов'язки приватних осіб. Водночас, проміжні адміністративні акти, які мають самостійне та самодостатнє значення (не підлягають наступному схваленню або затвердженню на розсуд уповноваженого суб'єкта) для визначення прав та обов'язків учасників публічно-правових відносин, можуть оскаржуватись до адміністративного суду окремо від підсумкових рішень у рамках відповідних

адміністративних процедур. У цьому зв'язку, зокрема, видається неправильною правова позиція Верховного Суду стосовно неможливості судового оскарження висновків, які видає Етична рада про невідповідність кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, оскільки ці висновки позбавляють кандидатів права претендувати на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя, а така правова позиція виводить ці адміністративні акти з меж судового контролю з позбавленням їх адресатів судового захисту.

Розмірковуючи над питаннями самоусунення адміністративних судів від оцінки адміністративних актів у зв'язку з виключними або дискреційними повноваженнями відповідних адміністративних органів, звернемо увагу на те, що, тоді як не викликає жодних сумнівів правильність позиції щодо недопустимості прийняття адміністративними судами владних управлінських рішень замість суб'єкта владних повноважень поза справами щодо оскарження його бездіяльності, так само як й з питань формування та реалізації державної політики у межах дискреційних повноважень та за деяких інших виключних обставин, адміністративна юстиція не може самоусуватись від перевірки адміністративних актів суб'єктів владних повноважень з посланням на виключність компетенції суб'єктів владних повноважень щодо вирішення вузькоспеціалізованого характеру, адже суд має всі необхідні можливості для використання спеціальних знань для з'ясування обставин справи та дослідження доказів, у тому числі за допомогою експертів, а інше означитиме позбавлення приватних осіб судового захисту та знецінення адміністративного судочинства.

Також, для подальшого утвердження засади пропорційності у адміністративному судочинстві необхідним є узгодження законодавства про адміністративне судочинство із законодавством про адміністративну процедуру стосовно особливих підстав та наслідків скасування адміністративних актів, які мають багатовекторний вплив на публічний інтерес та приватні інтереси широкого кола осіб, які могли добросовісно на

нього покладатись та відповідним чином використала або розпорядилася коштами чи майном чи змінила в інший спосіб свій уклад життя.

Висновки до розділу 2:

Запропоновано багаторівневу класифікацію принципів оскарження в адміністративній процедурі. Так, залежно від змісту правових принципів, їх класифіковано на дві великі групи – цивілізаційні принципи, зокрема такі як гуманізм; демократизм; свобода; рівність; справедливість тощо та принципи національної системи права, які у свою чергу за сферою дії поділяються на:

- загально-правові: верховенство права; законність; правова визначеність; обмеженість втручання органів влади, посадових осіб у здійснення прав і свобод; захист основоположних прав і свобод людини; рівність перед законом; неприпустимість будь-якої дискримінації у реалізації прав і свобод; невідворотність відповідальності за заподіяну шкоду; єдність прав і обов'язків; гарантованість прав і свобод; незалежність судів; заборона зловживання правами; тощо;

- міжгалузеві: верховенства права, принципи гласності та змагальності сторін судового розгляду; рівності перед законом та судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами і т.д.;

- засади адміністративного судочинства, зокрема: 1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість

зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення;

– принципи адміністративної процедури, що закріплені ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру»: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту;

– інституційні: верховенство права, оперативність, економічність та оптимальність, ефективність, офіційність, незалежність та неупередженість суб'єктів розгляду скарги, гарантування ефективних засобів правового захисту тощо.

Обґрунтовано, що загальна мета інституту оскарження в адміністративній процедурі в цілому співпадає із програмними цілями адміністративної процедури та адміністративного судочинства, а саме забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина у публічній сфері; ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Натомість, безпосередня мета інституту оскарження в означеній сфері полягає у забезпеченні реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захисту їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження.

Окреслено завдання інституту оскарження в адміністративній процедурі, серед яких згадано: справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд скарги; забезпечення належності та повноти з'ясування обставин

адміністративної справи під час розгляду скарги; у випадку порушень діючого законодавства – забезпечення гарантій поновлення прав, свобод чи законних інтересів осіб; створення умов для запобігання повторенню такого порушення у майбутньому тощо.

Окреслено перелік функцій інституту оскарження в адміністративній процедурі, розкрито зміст кожної із них:

1. Контрольна. Полягає у тому, що уповноважені юрисдикційні суб'єкти контролюють правильність застосування та дотримання матеріальних і процесуальних норм права адміністративними органами під час розгляду останніми адміністративних справ, що стосуються публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу.

2. Правозастосовча. Вказана функція знаходить своє відображення у цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративний орган, адміністративний суд) із застосування норм адміністративного та адміністративно-процесуального права задля справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду скарги, а також забезпечення належності та повноти з'ясування обставин адміністративної справи під час розгляду скарги.

3. Правовідновлювальна. Її зміст спрямований на поновлення прав, свобод чи законних інтересів осіб зокрема шляхом: скасування повністю або частково адміністративного акту та зобов'язання адміністративного органу видати новий адміністративний акт; скасування повністю або частково процедурного рішення; визнання дії адміністративного органу протиправною та зобов'язання його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи; зобов'язання адміністративного органу усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом; визнання повністю або частково виконаного адміністративного акту

протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

4. Профілактична. Полягає у профілактиці аналогічних порушень закону у майбутньому. Правозастосовчий суб'єкт, перевіряючи законність адміністративного акту, встановлюючи існуючі порушення (щодо підстав видання, строків, форми, змісту і т.д.), фактично вказує на помилки адміністративного органу, які у майбутньому такий суб'єкт буде намагатися уникати і не повторювати під час своєї правозастосовчої діяльності. При цьому у рамках загальної превенції, що також притаманна інституту оскарження та правозастосовчій діяльності в цілому, буде здійснюватися вплив й на інші адміністративні органи, що видають адміністративні акти.

Наголошено, що запропонований перелік функцій та завдань інституту оскарження в адміністративній процедурі, не можна вважати вичерпним, а окреслені нами переліки безумовно мають дискусійний характер та потребують можливих доповнень та уточнень.

Встановлено, що адміністративний порядок оскарження відбувається стадійно і в такій послідовності: 1. Порушення справи за скаргою. 2. Підготовка та перегляд справи. 3. Прийняття рішення у справі. 4. Виконання рішення у справі. На підставі аналізу адміністративно-процедурного законодавства, проаналізовано зміст кожної із стадій.

Зазначено, що адміністративне оскарження – це закріплений нормами адміністративно-процедурного законодавства механізм реалізації права особи на апеляцію рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, прийнятого (вчиненої) у сфері публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом.

З приводу правильного розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства зазначено, що абсолютизація принципу

офіційного з'ясування всіх обставин у справі та його тлумачення з відривом від завдання адміністративного судочинства призводить до того, що адміністративна юстиція фактично бере на себе процесуальне представництво системи публічного адміністрування, підміняючи суб'єктів владних повноважень у доказовій діяльності, для повного встановлення обставин справи. Метою адміністративного судочинства є ефективний захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом поновлення порушених прав чи одержання відповідних компенсаційних виплат, а не забезпечення законності та пропорційності у вирішенні того чи іншого питання публічного адміністрування з урахуванням реального змісту спірних правовідносин та відповідного публічного інтересу. Зважаючи на це, не є порушенням принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі те, що у суб'єкта владних повноважень не були витребувані докази на підтвердження його заперечень проти позовних вимог у справі про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності.

У контексті вдосконалення шляхів тлумачення законодавчих формулювань про вплив оскаржуваного адміністративного акту на права та обов'язки його адресата, наголошено на тому, що не підлягають оскарженню адміністративні акти, які самі по собі не породжують жодних правових наслідків для приватних осіб, зокрема, маючи проміжний характер та будучи стадією єдиного процесу підготовки остаточного адміністративного акту, який безпосередньо впливатиме на права та обов'язки приватних осіб. Водночас, проміжні адміністративні акти, які мають самостійне та самодостатнє значення (не підлягають наступному схваленню або затвердженню на розсуд уповноваженого суб'єкта) для визначення прав та обов'язків учасників публічно-правових відносин, можуть оскаржуватись до адміністративного суду окремо від підсумкових рішень у рамках відповідних адміністративних процедур. У цьому зв'язку, зокрема, видається неправильно правова позиція Верховного Суду стосовно неможливості судового оскарження висновків, які видає Етична рада про невідповідність

кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, оскільки ці висновки позбавляють кандидатів права претендувати на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя, а така правова позиція виводить ці адміністративні акти з меж судового контролю з позбавленням їх адресатів судового захисту.

В аспекті питання самоусунення адміністративних судів від оцінки адміністративних актів у зв'язку з виключними або дискреційними повноваженнями відповідних адміністративних органів, звернено увагу на те, що, тоді як не викликає жодних сумнівів правильність позиції щодо недопустимості прийняття адміністративними судами владних управлінських рішень замість суб'єкта владних повноважень поза справами щодо оскарження його бездіяльності, так само як й з питань формування та реалізації державної політики у межах дискреційних повноважень та за деяких інших виключних обставин, адміністративна юстиція не може самоусуватись від перевірки адміністративних актів суб'єктів владних повноважень з посланням на виключність компетенції суб'єктів владних повноважень щодо вирішення вузькоспеціалізованого характеру, адже суд має всі необхідні можливості для використання спеціальних знань для з'ясування обставин справи та дослідження доказів, у тому числі за допомогою експертів, а інше означитиме позбавлення приватних осіб судового захисту та знецінення адміністративного судочинства.

Доведено, що для подальшого утвердження засади пропорційності у адміністративному судочинстві необхідним є узгодження законодавства про адміністративне судочинство із законодавством про адміністративну процедуру стосовно особливих підстав та наслідків скасування адміністративних актів, які мають багатовекторний вплив на публічний інтерес та приватні інтереси широкого кола осіб, які могли добросовісно на нього покладатись та відповідним чином використала або розпорядилася коштами чи майном чи змінила в інший спосіб свій уклад життя.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

3.1. Зарубіжний досвід щодо нормативного визначення засад оскарження в адміністративній процедурі та можливі шляхи його запозичення в Україні

Механізм адміністративного оскарження як засіб правового захисту від порушень з боку суб'єктів владних повноважень утвердився та стрімко розвивається у рамках правових систем континентального та загального права через його універсальний характер та його загальновизнаний колосальний потенціал щодо забезпечення ефективного та економного для держави поновлення прав приватних осіб у сфері публічно-правових відносин. Накопичений найбільш розвиненими державами досвід формування засад та упорядкування процедури адміністративного оскарження безпосередньо, а також опосередковано через матеріали аналітичних досліджень порівняльно-правового спрямування має слугувати основою для оцінки та визначення шляхів вдосконалення положень законодавства України, що регулюють відповідні питання організації та забезпечення реалізації процедури адміністративного оскарження. Однак, як показує стан опрацювання цих джерел українською науковою спільнотою, так само як ступінь узгодженості з ними передбачених законодавством України механізмів адміністративного оскарження, ґрунтовні наукові дослідження за означеною тематикою є актуальними. Зокрема, їх предмет має охопити особливі та прогресивні правові засоби, упроваджені у положеннях національного законодавства зарубіжних держав для максимізації ефективності як загальних засад, так й спеціальних процедур

адміністративного оскарження. Рівною мірою важливим для репрезентативності дослідження з точки зору специфічності правових традицій є звернення до національного права як держав загального права, так й західноєвропейських держав та держав пострадянського простору. Окреслюючи коло держав, особливості організації та функціонування механізму адміністративного оскарження у яких досліджуються, зазначимо, що ними є Канада, США та Сполучене Королівство, Індія, Казахстан, Китай, Сінгапур та Тайвань, Південно-Африканська Республіка, а також деякі держави-члени Європейського Союзу.

Принагідно зауважимо, що складовими елементами механізму адміністративного оскарження, яким приділятиметься основна увага, будуть: 1) основоположні засади організації системи публічного адміністрування зарубіжних держав, які позначаються на правових властивостях рішень за підсумками процедури адміністративного оскарження; 2) порядок подання скарг за правилами адміністративного оскарження; 3) зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту під час адміністративного оскарження; 4) інформаційно-технологічне забезпечення адміністративного оскарження; 5) механізм запобігання та протидії проявам зловживання правом на адміністративне оскарження.

Теоретичною основою для порівняльно-правового огляду механізмів адміністративного оскарження є науковий доробок українських вчених-адміністративістів, з-поміж якого на особливу увагу заслуговують наукові напрацювання О. Ю. Дрофіча, С. Уайтхеда, І. В. Юрійчука та інших вчених

Розпочинаючи дослідження, насамперед, звернемо увагу на утверджені у праві деяких держав специфічні принципи організації системи публічного адміністрування, які як стосуються місця та ієрархічних взаємозв'язків суб'єктів владних повноважень та їх владних управлінських рішень у цілому, так й позначаються на правових властивостях рішень за підсумками процедури адміністративного оскарження, зокрема.

Передусім, у зазначеному контексті йтиметься про особливості системи американського адміністративного права, які визначили значення та статус рішень адміністративних органів, ухвалених за підсумками процедури адміністративного оскарження. Ознайомившись із результатами наукового опрацювання комплексу питань, пов'язаних з адміністративним оскарженням рішень митних органів у рамках механізму митного адміністрування, яких дійшов О. Ю. Дрофіч, зазначимо, що за висновком вченого американська система митного адміністрування ґрунтується на ієрархічній системі імперативних адміністративних прецедентів, яка є квазі-нормативною надбудовою митного законодавства та призначена забезпечити правильність й єдність правозастосування митних органів у подібних ситуаціях. Як зауважив вчений, однією з гарантій цього є спеціальний інструментарій забезпечення центральним апаратом митних органів однакового та правильного застосування митних правил територіальними підрозділами митних органів за заявою заінтересованих підприємств та фізичних осіб, а також за поданням самих територіальних підрозділів митних органів. Для охоплення якомога більшого різноманіття позицій щодо шляхів усунення розбіжностей у адміністративній практиці територіальних підрозділів митних органів й думок щодо єдиного правильного шляху застосування митного законодавства запроваджений механізм консультацій з громадськістю. Не менший науковий та практичний інтерес мають наведені та осмислені автором американські адміністративні та регуляторні практики забезпечення правової визначеності під час зміни або відкликання рішень митних органів прецедентного значення [149].

Водночас, вищенаведена модель організації системи публічного адміністрування з підпорядкуванням владно-управлінських рішень адміністративних органів нижчого рівня тим, що приймаються органами адміністративного оскарження, за принципом судових прецедентів не є повсюдною у американській правовій системі, яке допускає певні її варіації зі збереженням закріплення за адміністративною практикою певних

прецедентних властивостей та основних засад її формування та розвитку, які включають, зокрема, широке залучення громадськості до цих процесів та комплексний механізм забезпечення єдності та можливості еволюції й динамічного розвитку практики правозастосування у діяльності адміністративних органів.

Наприклад, огляд американського законодавства та офіційних роз'яснювальних матеріалів показав, що спеціалізований структурний підрозділ Служби громадянства та імміграції США, зона відповідальності якого включає розгляд адміністративних скарг на рішення цього адміністративного органу, роз'яснив, що він, як правило, приймає рішення, що не мають прецедентного характеру (*non-precedent decisions*), застосовуючи чинне право та галузеві засади політики. Не формуються нові правові конструкції та нові засади політики, не утворюючи нові або альтернативні шляхи тлумачення права чи розуміння принципів та пріоритетів державної політики. Також, Служба громадянства та імміграції США може адаптувати неprecedентні рішення для їх використання як інструкцій для її працівників під час прийняття ними рішень у рамках їх компетенції (*adopted decisions*). Водночас, Департамент національної безпеки США, який спрямовує та координує діяльність Служби громадянства та імміграції США, за згодою американського генерального прокурора, може визначити неprecedентне або адоптоване рішення таким, що матиме прецедентний характер та буде обов'язковим при тлумаченні відповідних норм права. Ці прецеденти мають дотримуватись не лише працівниками Служби громадянства та імміграції США, а й усіма державними службовцями до того моменту, коли вони будуть змінені або скасовані на урядовому рівні або виявляться застарілими через внесення змін та доповнень до відповідних законодавчих положень чи внаслідок еволюції застосовних судових прецедентів. Прецедентні рішення можуть проголошувати нові шляхи тлумачення норм права та розуміння принципів та пріоритетів державної політики, посилюючи існуюче право демонстрацією

того, як воно має застосовуватись до унікального набору фактів. Більше того, навіть громадськість може звернутись до Служби громадянства та імміграції США за визнанням неprecedентного рішення прецедентним [150].

Продовжуючи дослідження, зазначимо, що виразною специфічністю та значними або навіть полярними розбіжностями характеризуються закріплені зарубіжними правилами адміністративного оскарження деякі основоположні процедурні засади розгляду адміністративних скарг. Вони включають, зокрема, можливість групового звернення зі скаргою у порядку адміністративного оскарження, межі розгляду та повноваження органу адміністративного оскарження під час розгляду скарг (у тому числі щодо можливості погіршення становища скажника за підсумками адміністративного оскарження) та правові наслідки недотримання органом адміністративного оскарження строків розгляду скарги.

Звернувшись до нормативно-правових джерел, у яких міститься обраний зарубіжними державами шлях законодавчого регулювання того чи іншого з вищезазначених аспектів порядку адміністративного оскарження, насамперед, ознайомимось з правовою основою адміністративного оскарження рішень податкових органів Німеччини та звернемо увагу на те, що ними передбачена можливість колективного адміністративного оскарження. Йдеться про те, що, як визначено положеннями ст. 360 Фіскального кодексу Німеччини, уповноважений апеляційний податковий орган за власною ініціативою або за заявами платників податків, на правах та законних інтересах яких відповідно до приписів податкового законодавства може позначитись рішення за скаргою, у тому числі тих платників податків, до яких разом зі скажником можуть буди застосовані заходи відповідальності. Якщо треті особи беруть участь у спірних правовідносинах таким чином, що рішення може бути прийнято лише в єдиному порядку щодо них, вони мають бути залучені до провадження. Водночас, якщо понад 50 осіб можуть бути залучені до провадження, податковий орган може постановити, що лише ті особи, які подадуть заяву про долучення до справи

протягом певного періоду, мають бути залучені. Індивідуальне повідомлення про провадження за скаргою може не здійснюватися, якщо відповідне процедурне рішення опубліковано у федеральному бюлетені та, крім того, опубліковано в щоденних газетах, які поширюються у відповідному регіоні. Кінцевий термін становить не менше 3 місяців з дати публікації у федеральному бюлетені [151].

Китайський досвід розробки підходів до визначення оптимальних засад та порядку перебігу процедури адміністративного оскарження також має значний науковий та практичний інтерес. Особливу увагу привертає жваво обговорюваний на цей час законопроект про внесення змін та доповнень до Закону Китайської Народної Республіки про адміністративний перегляд [152], покликаний, як стверджують його автори та китайська наукова спільнота, забезпечити зростання привабливості адміністративного оскарження як способу вирішення публічно-правових спорів [153]. Зокрема, заслуговують на увагу положення ст. 15 проекту закону Китайської Народної Республіки про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р., за якими громадяни, юридичні особи чи інші організації, крім скаржника, права та інтереси яких зачіпає оскаржуваний адміністративний акт або результати розгляду скарги, можуть подати заяву про участь в адміністративному перегляді як третя сторона або мають бути повідомлені уповноваженим відділом розгляду адміністративних скарг для участі в процедурі адміністративного оскарження як третя особа [152].

Також, примітною особливістю процедур адміністративного оскарження деяких зарубіжних держав є те, що як обов'язковий або факультативний етап вона передбачає вжиття заходів для мирного врегулювання відповідного публічно-правового спору. Зокрема, за законодавчими положеннями, які визначають порядок адміністративного оскарження до Природоохоронного трибуналу Канади (Environmental Protection Tribunal of Canada) виданих Міністерством з питань захисту довкілля та зміни клімату Канади (Environment and Climate Change Canada)

приписів про усунення порушень екологічного законодавства та накладення грошових стягнень за них першочерговим кроком процедури розгляду скарги, якщо правовідносини, з яких вона випливає, допускають примирення їх учасників, є призначення медіатора в надії мирного врегулювання спору. У таких випадках головний інспектор трибуналу призначає медіатора, який, як правило, не є інспектором, уповноваженим на розгляд скарги. Навіть якщо медіація не приведе до вирішення всіх спірних питань, вона може дозволити скаржнику та Міністерству з питань захисту довкілля та зміни клімату Канади домовитися про те, які питання мають бути винесені на слухання до уповноваженого інспектора [154].

Таким чином, для оптимізації механізму адміністративного оскарження й регуляторного навантаження на приватних осіб, а також для сприяння однаковому правозастосуванню під час розгляду адміністративних скарг загальне та галузеве законодавство деяких зарубіжних держав допускає колективне оскарження адміністративних рішень, які вплинули на права та обов'язки декількох не пов'язаних між собою приватних осіб, або, як альтернатива, передбачає за цих обставин залучення третіх осіб до участі провадженні за адміністративною скаргою. Також привертає увагу те, що особливістю процедур адміністративного оскарження деяких зарубіжних держав є те, що як обов'язковий або факультативний етап вона передбачає вжиття заходів для мирного врегулювання відповідного публічно-правового спору, у тому числі шляхом призначення медіатора.

Наступним фундаментальним аспектом адміністративного оскарження, який має бути охоплений предметом порівняльно-правового дослідження тематики процедури адміністративного оскарження, є визначення меж розгляду та повноважень органу адміністративного оскарження під час розгляду скарг.

У цьому зв'язку маємо можливість констатувати, що у переважній більшості держав у законодавчих положеннях про адміністративне оскарження утверджується засада офіційного з'ясування обставин під час

адміністративного оскарження, що включає всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин та їх правова переоцінка уповноваженим органом адміністративного оскарження з самостійним визначенням ним предмету та меж розгляду, незважаючи на вимоги та заперечення скаржника (Австралія, Індія, США, Тайвань) та використанням стандарту доказування більшої вірогідності (США). Водночас, у деяких державах утверджені обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження, не допускаючи це без поважних причин (Нідерланди, Сполучене Королівство), а також встановлюються спеціальні правила врахування нововиявлених обставин (Сполучене Королівство, Китай). Неоднаковими є зарубіжні законодавчі рішення щодо можливості погіршення становища скаржника за підсумками адміністративного оскарження, допускаючи зміну адміністративного рішення не на користь скаржника, якщо йому була надана можливість подати пояснення та докази щодо обставин, які можуть бути покладені в основу несприятливого рішення (Індія, Німеччина, Тайвань).

Зокрема, процедура внутрішнього перегляду за законодавством Австралії про забезпечення доступу до інформації передбачає перевірку оскаржуваного адміністративного рішення по суті, що означає, що уповноважена посадова особа не просто з'ясовує правильність встановлення обставин під час прийняття первинного рішення та його правове обґрунтування, а визначає правильне або найкраще рішення, не будучи зв'язаною вимогами та доводами скарги. Зокрема, орган адміністративного оскарження може за зверненням скаржника до прийняття остаточного рішення з порушеного питання по суті запропонувати скаржнику за його допомоги вжити необхідних заходів для задоволення запиту, зокрема, завернутись до уповноважених органів за дозволом на доступ до інформації з обмеженим доступом (ст. 58 Акту Австралії про свободу інформації від 1982 року) [155]. Так само, адміністративна апеляційна комісія Служби

громадянства та імміграції США у рамках адміністративного оскарження рішень цього органу здійснює їх перегляд з повною юрисдикцією, у тому числі з тим само обсягом управлінського розсуду, який був притаманний уповноваженій посадовій особі, яка ухвалює первинне рішення. Принагідно зауважимо, за американською правовою традицією під час перегляду адміністративних рішень у порядку адміністративного оскарження застосовується стандарт доказування більшої вірогідності, за яким докази мають показати те, що вимоги та заперечення скаржника є скоріше обґрунтованими, ніж безпідставними, з урахуванням особливих обставин справи [156].

Визначаючи обсяг повноважень органів та посадових осіб, відповідальних за розгляд скарги у рамках процедури адміністративного оскарження, ст. 67 Акту Тайваню про адміністративне оскарження також встановлює, що вони мають розслідувати та досліджувати обставини справи та докази, не будучи зв'язаними вимогами та запереченнями скаржника [157]. Так само, за податковим законодавством Індії апеляційний комісар під час розгляду скарги на податкове рішення також може за власною ініціативою самостійно додатково збирати та досліджувати докази або доручати відповідне розслідування інспектору податкового органу, який прийняв оскаржуване рішення. Під час слухання за скаргою апеляційний комісар може допустити наведення скаржником підстав для скасування оскаржуваного рішення, які не були викладені у скарзі, якщо апеляційний комісар пересвідчиться у тому, що незазначення відповідних постав не було навмисним та необґрунтованим (ст. 249 Акту Індії про податок на доходи). Більше того, розглядаючи скаргу, апеляційний комісар може розглянути та вирішити будь-яке питання податкового адміністрування, що виникає під час провадження за скаргою у рамках правовідносин, з яких вона випливає, незалежно від того, чи порушувалось відповідне питання перед апеляційним комісаром (ст. 251 Акту Індії про податок на доходи) [158].

Законодавство деяких держав, у протилежність до вищевикладеного, відображає обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження. Наприклад, у деяких юрисдикціях пропонується окремо підкреслити у відповідних законодавчих положеннях, що протягом періоду адміністративного оскарження відповідачі не можуть самостійно збирати докази для підтвердження законності оскаржуваного адміністративного рішення (наприклад, це правило пропонується закріпити у ст. 43 проекту закону Китаю про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р. [152]). Натомість, за роз'ясненнями Управління внутрішніх доходів Сінгапуру недостатність інформації та документів, поданих скаржником, є підставою для закриття провадження за скаргою [159]. Так само, відповідальність за охоплення під час адміністративного оскарження рішень південно-африканських податкових органів всіх аспектів, які скаржник вважає такими, що мають значення для прийняття правильного рішення за скаргою, за змістом офіційних публікацій Південно-Африканської податкової служби лежить на відповідному платнику податків [160].

Звернувшись у рамках дослідження у зазначеному ключі до відповідних положень законодавства Казахстану, зазначимо, що за їх змістом уповноважений орган адміністративного оскарження зобов'язаний вжити заходів для всебічного, повного та об'єктивного дослідження фактичних обставин, що мають значення для правильного розгляду скарги, для чого він самостійно визначає предмет та межі дослідження цих фактичних обставин. При цьому, орган, що розглядає скаргу, не зв'язаний доводами адміністративного органу та викладеними у скарзі вимогами та розглядає адміністративну справу в повному обсязі. Водночас, погіршення становища скаржника за підсумками адміністративного оскарження не допускається (ст. 98 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан) [161].

Закріплений казахстанським законодавством підхід до визначення меж предмету розгляду у рамках процедури адміністративного оскарження цілком узгоджується з відповідними приписами законодавства Німеччини щодо адміністративного оскарження у рамках системи податкового адміністрування, за якими податковий орган приймає рішення щодо скарги, повторно розглянувши відповідне питання в повному обсязі. Однак, німецьке податкове законодавство допускає зміну адміністративного рішення на шкоду скаржнику, якщо йому було вказано на можливість ухвалення такого рішення із зазначенням мотивів для цього та із наданням йому можливості висловити його думку з цього питання (ч. 2 ст. 367 Фіскального кодексу Німеччини) [151]. Так само, за приписами адміністративно-процедурного законодавства Тайваню результати розгляду скарги не можуть слугувати підґрунтям для несприятливих наслідків для прав та свобод скаржника, за винятком випадків, коли скаржник мав можливість висловити його думку з цього питання [157]. Більше того, визначаючи повноваження апеляційних структурних підрозділів Департаменту оподаткування доходів Індії за підсумками розгляду скарг на рішення податкових органів, індійське законодавство встановлює, що, дослідивши пояснення та докази, подані скаржником та посадовими особами, які приймали оскаржуване рішення, апеляційний комісар може не лише підтвердити, зменшити чи анулювати розмір податкових зобов'язань чи санкцій, а й збільшити їх розмір або зменшити розмір бюджетного відшкодування. Разом з тим, апеляційний комісар не може збільшувати розмір податкових зобов'язань чи санкцій або зменшувати суму бюджетного відшкодування, якщо скаржник не мав розумної можливості подати докази проти такого збільшення або зменшення (ст. 251 Акту Індії про податок на доходи) [158].

На доповнення до вищевикладеного, слід звернути увагу на те, що значними особливостями характеризуються закріплені законодавчими положеннями деяких зарубіжних держав правила прийняття органом адміністративного оскарження доказів, які не були враховані

адміністративним органом, який ухвалив оскаржуване рішення, та не були подані приватними особами, права та законні інтереси яких воно зачіпає, під час відповідного адміністративного провадження.

Як з цього приводу зауважила дослідницька команда Світового банку у виданні, присвяченому порівняльно-правовому огляду інструментарію адміністративного оскарження у справах, що впливають з податкових спорів, деякі держави дозволяють подавати нові докази, доки не буде розпочате провадження за адміністративною скаргою. Правова основа порядку подання та розгляду внутрішніх скарг на нарахування податків у Сполученому Королівстві відображає цей підхід. Інші країни розглядають внутрішню перевірку у рамках процедури адміністративного оскарження як окремий процес, і задля ефективності вони не дозволяють або обмежують подання нових доказів. Податковий орган, який зазвичай не дозволяє приймати нові докази, може дозволити винятки у вузько визначених обставинах. Яку б систему не прийняв податковий орган, як стверджують автори дослідження, відповідне національне законодавство має чітко визначати правила подання нових доказів [162, с. 65].

Прикладом держави з ліберальними правилами збирання та подання нових доказів на стадії адміністративного оскарження є Тайвань, законодавство якого допускає подання скаржником будь-яких доказів під час провадження за скаргою, у тому числі шляхом їх витребування за допомогою апеляційного адміністративного органу [157]. Для порівняння, у ч. 1 ст. 7:4 Загального адміністративного закону Нідерландів визначено, що учасники процедури адміністративного оскарження можуть подавати докази та пояснення у будь-який час, але не пізніше 10 днів до дня розгляду скарги [163].

Більш деталізованими та диференційованими є правила адміністративного оскарження, що закріплені актами адміністративного законодавства Сполученого Королівства. Зокрема, у офіційній інструкції щодо належних практик апеляційного внутрішнього перегляду рішень

Служби віз та імміграції Сполученого Королівства фундаментальною засадою є визнання того, що уповноважений апеляційний підрозділ цього державного органу не має повторно розглядати питання, порушене заявником перед державним органом, а має зосереджуватись на виправленні помилок у його адміністративній практиці. Дослідження нових доказів та переоцінка доказів, які враховувались під час прийняття оскаржуваного рішення Служби віз та імміграції Сполученого Королівства, у рамках його адміністративного оскарження допускається у визначених законодавством випадках, зокрема, якщо посадова особа, яка прийняла рішення: 1) порушила затверджені державним секретарем цілі та пріоритети державної політики у цій галузі та його рекомендації щодо правозастосування; 2) дійшла помилкових висновків про недостовірність доказів, поданих заявником (спробу обману); 3) не витребувала докази, незважаючи на підстави для цього; 4) не взяла до уваги усі докази, подані заявником, у тому числі з підстави пропущення ним встановлених законом строків; 5) дійшла неправильних висновків з досліджених доказів тощо [164].

Принагідно зауважимо у цьому контексті, що доказовій діяльності сторін під час процедури прийняття рішення адміністративного органу та його адміністративного оскарження у Казахстані приділяється особлива увага, оскільки його законодавством й керівною судовою практикою обмежена можливість подання учасниками справи доказів під час судового оскарження відповідного адміністративного рішення. Як зазначив Верховний Суд Республіки Казахстан у контексті оскарження рішень митних органів, зважаючи на те, що судовий розгляд не має підміняти здійснення митного контролю у відповідній адміністративній процедурі, нові докази визнаються такими, що мають значення для вирішення справи, і можуть бути прийняті (витребувані) судом, якщо відповідна особа обґрунтувала наявність об'єктивних перешкод для отримання та подання цих доказів до винесення оскаржуваного рішення митного органу. Наприклад, нові докази можуть бути прийняті судом, якщо з боку митного органу декларанту не було

забезпечено можливості усунення сумнівів щодо достовірності заявленої ним митної вартості [165]. Коментуючи цей правовий висновок, О. Ю. Дрофіч зауважив, що правило про неприйнятність доказів, які без поважних причин не були подані суб'єктом господарювання або фізичною особою під час здійснення заходів митного контролю та адміністративного оскарження, забезпечує більш упорядковану та справедливу оцінку рішення митного органу, а також сприяє процесуальній економії та посилює відповідальність суб'єктів господарювання та фізичних осіб за якість та своєчасність належного обґрунтування їх позиції з відповідного питання митного оформлення чи митного контролю [166, с. 212].

Висвітливши зарубіжний досвід правового регулювання повноважень органів адміністративного оскарження щодо меж розгляду скарг за правилами адміністративного оскарження, видається слушним звернути увагу на найбільш яскраві особливості їх повноважень щодо прийняття рішень за підсумками адміністративного оскарження.

Насамперед, звернемо увагу на те, що, як зазначається у документах, які становлять правову основу адміністративного оскарження рішень Служби віз та імміграції Сполученого Королівства, у деяких випадках після скасування протиправного рішення заява має бути повернена до підрозділу, посадова особа якого приймала скасоване рішення. Йдеться про випадки, коли: 1) скарга була розглянута в рамках процесу «єдиної фатальної помилки», яка була усунена, а решту справи тепер має розглянути особа, яка приймала початкове рішення; 2) відбулася така зміна обставин, що вся справа потребує перегляду при повторному винесенні рішення; 3) заявнику може знадобитися співбесіда перед повторним прийняттям рішення, а у рамках процесу адміністративного перегляду неможливо провести співбесіду із заявниками; 4) група адміністративного перегляду не може отримати необхідні додаткові докази, оскільки для цього потрібна взаємодія з іншими відомствами, що не входить до компетенції групи [164].

У контексті тайванського законодавчого регулювання повноважень органів та посадових осіб, відповідальних за розгляд скарги у рамках процедури адміністративного оскарження, принагідно зауважимо, що за деяких виняткових обставин вони не можуть скасувати навіть протиправне рішення. Йдеться про те, що за змістом ст. 83 Акту Тайваню про адміністративне оскарження навіть якщо орган з юрисдикцією над адміністративними скаргами дійде висновку, що оскаржуване адміністративне рішення було протиправним, але його скасування або зміна завдасть серйозної шкоди суспільним інтересам, то після визначення шкоди, що заподіяна скаржнику, обсягу компенсацій та методу запобігання шкоді та інших відповідних обставин, уповноважений орган може відхилити адміністративну скаргу, якщо скасування або зміна адміністративного рішення явно суперечить суспільним інтересам [157].

Звернувшись до китайського бачення повноважень органів адміністративного оскарження, зауважимо, що у проекті закону КНР про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р. пропонується визначити, що якщо органи адміністративного оскарження під час перевірки адміністративних актів, вважають, що підстав приймати адміністративний акт не було, і якщо органи адміністративного оскарження мають для цього повноваження, то вони мають вирішити самостійно вирішити первинне питання відповідно до закону протягом 30 днів; якщо вони не мають таких повноважень, вони мають у 7-денний строк передати справу до державного органу, уповноваженого на її розгляд відповідно до закону (ст. 54 Проекту закону КНР про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р.). Одночасно визнається, що орган адміністративного оскарження має обмежитись визнанням протиправності оскаржуваного адміністративного акту без його скасування, якщо:

- 1) адміністративний акт має бути скасований відповідно до закону, але скасування завдасть значної шкоди національним інтересам або інтересам суспільства;

- 2) адміністративний акт становить незначне порушення закону, але не має фактичного впливу на права та законні інтереси скажника;
- 3) адміністративний акт є незаконним, але його скасування не має сенсу у практичній площині;
- 4) відповідач змінив первинний незаконний адміністративний акт, але скажник все ще вимагає або підтвердження того, що оскаржуваний адміністративний акт був незаконним;
- 5) відповідач не виконав або затримав виконання своїх статутних обов'язків, але немає сенсу вимагати виконання (ст. 64 Проекту закону КНР про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р.) [152].

Осмисливши вищевикладене, зазначимо, що зарубіжний досвід правового регулювання повноважень органів адміністративного оскарження щодо прийняття рішень за підсумками адміністративного оскарження пропонує чимало прогресивних підходів щодо визначення долі скарги за деяких особливих обставин, зокрема, за неможливості адміністративного органу вищого рівня прийняти нове рішення та врегулювати права та обов'язки учасників відповідних адміністративно-правових відносин, зокрема, якщо відбулася така зміна обставин, що вся справа потребує перегляду, якщо адміністративний орган вищого рівня не може самостійно одержати докази або виступити у міжвідомчій взаємодії, чи за будь-яких інших непереборних обставин (Сполучене Королівство). Привертає увагу й закріплена законодавством деяких держав неможливість скасування протиправного адміністративного рішення, якщо публічний інтерес щодо збереження чинності оскаржуваного рішення, попри його протиправність, переважає публічний й приватні інтереси щодо його скасування (Китай, Тайвань).

Заслуговують на особливу увагу законодавчі рішення зарубіжних держав з питань правових наслідків відсутності остаточного рішення за підсумками адміністративного оскарження після спливу строку на його завершення.

Так, згідно із ч. 5 ст. 100 Адміністративного процесуального кодексу Республіки Казахстан якщо орган, який розглядає скаргу, у строки, встановлені законом, не прийняв рішення за результатами розгляду скарги, то з дати закінчення строків вважається, що орган, який розглядає скаргу, відмовив у задоволенні скарги [161].

На доповнення до зазначеного, у аспекті цього дослідження зауважимо, що своєрідну та нестандартну законодавчу пропозицію містить ст. 32 проекту Закону КНР про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р., за якою якщо громадяни, юридичні особи чи інші організації подають заяви про адміністративний перегляд відповідно до закону, а орган адміністративного перегляду відмовляє у прийнятті скарги або відхиляє скаргу без поважних причин, або не надає відповіді протягом строку для адміністративного розгляду після заявку прийнято, адміністративний орган наступного вищого рівня повинен наказати йому вжити коригувальних заходів; якщо необхідно, адміністративний орган наступного вищого рівня також може безпосередньо прийняти заяву. Так само, якщо органи адміністративного перегляду затягують розгляд скарги без поважних причин, адміністративні органи наступного вищого рівня можуть наказати їм відновити провадження та у разі необхідності можуть безпосередньо розглядати такі скарги (ст. 37 проекту Закону КНР про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р.) [152].

Таким чином, маємо підстави констатувати, що презумпція обґрунтованості скарги, що подана та своєчасно не розглянута у порядку адміністративного провадження, й автоматичне скасування оскаржуваного рішення не упроваджена у законодавство деяких держав. Натомість, у Казахстані діє прямо протилежна презумпція, а за перспективним законодавством Китаю як стимул до дотримання прав скажників щодо розумних строків розгляду скарги пропонується використовувати можливість звернутись до адміністративного органу наступного рівня за застосуванням

до органу адміністративного оскарження заходів відповідальності та перейняття розгляду скарги.

Наступним аспектом адміністративного оскарження, який є визначальним для його ефективності як засобу правового захисту, є зупинення виконання оскаржуваного адміністративного акту на час адміністративного оскарження.

Ознайомившись із широким колом першоджерел та порівняльно-правовою науковою літературою, присвяченою питанням можливості, підстав та правових наслідків зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту під час його оскарження у адміністративному порядку, маємо підстави вказати на значні розбіжності у обраних державами шляхах правового регулювання цих аспектів.

Звернувшись до результатів дослідження І. В. Юрійчука, зазначимо, що вчений, зауважуючи, що принциповим питанням у механізмі адміністративного оскарження є правові наслідки подання скарги, зокрема, зв'язок подання скарги та виконуваності оскаржуваного рішення, також констатує, що розвинені країни по-різному вирішують це питання. Як зауважує І. В. Юрійчук, у Швейцарії скарга має відкладальну дію. Так само у Польщі адміністративне рішення не може виконуватись, доки не закінчиться строк для його оскарження в адміністративному порядку, а подання скарги у встановлений строк затримує виконання рішення. Аналогічний підхід і в Угорщині. У країнах, де оскарження громадянином в адміністративному порядку не зупиняє дії акту (наприклад, Нідерланди, Франція), у законодавстві передбачена можливість звернення одразу безпосередньо до адміністративного органу або суду за так званим «швидким захистом», тобто з клопотанням про зупинення дії адміністративного акту [167, с. 212].

Оскільки науковий та практичний інтерес у рамках цього порівняльно-правового огляду має не лише принципова можливість зупинення дії (виконання) адміністративного акту під час його адміністративного оскарження та зважаючи на необхідність більш широкого охоплення

національних особливостей підходів до визначення засад та умов використання цього засобу превентивного захисту, оптимальним рішенням видається аналіз відповідних зарубіжних нормативно-правових джерел, розпочавши з держав зони континентального права.

Зокрема, за законодавством Казахстану подання скарги зупиняє виконання адміністративного акту, адміністративної дії, за винятком: 1) необхідності захисту прав громадян та юридичних осіб, громадських чи державних інтересів; 2) адміністративного акту, прийнятого уповноваженим органом з регулювання, контролю та нагляду за фінансовим ринком та фінансовими організаціями або Національним банком Республіки Казахстан у межах своєї компетенції, щодо призупинення дій та (або) позбавлення ліцензій на провадження діяльності на фінансовому ринку та з деяких інших питань; 3) інших випадків, встановлених законом (ст. 96 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан) [161].

У протилежність до того, відсутність підстав для зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту презюмується у положеннях законодавства Німеччини, за яким на час адміністративного оскарження рішень податкових органів їх дія призупиняється (особливо тих з них, що стосуються стягнення податкового боргу), лише за виняткових обставин, пов'язаних із наявністю серйозних сумнівів у правомірності оскаржуваного податкового нарахування або із можливістю покладення на платника податків непропорційного тягаря через негайне виконання рішення контролюючого органу, що не може бути виправдане переважаючим публічним інтересом. Виконання рішення податкових органів може призупинятись повністю або частково. Якщо йдеться про визначення податковим органом суми податкових зобов'язань з їх донарахуванням, дія такого рішення може призупинятись лише у частині донарахування. Призупинення також може супроводжуватись наданням платником податків забезпечення належного виконання ним його податкового зобов'язання. При цьому, у разі прийняття рішення про зупинення його виконання на суму

визначеного контролюючим органом податкового зобов'язання щомісячно нараховуються 0,5 % від її числового значення, які стягуються у випадку відхилення скарги (статті 237, 238, 361 Фіскального кодексу Німеччини) [151].

Подібним чином питання зупинення виконання оскаржуваного адміністративного акту на час адміністративного оскарження регулює законодавство Тайваню, відтворюючи вищевикладений підхід з доповненням його приписами щодо можливості поновлення виконання оскаржуваного адміністративного акту у випадку, коли відповідні обставини відпали. Так, за змістом ст. 93 Акту Тайваню про адміністративне оскарження виконання адміністративного рішення не зупиняється відкриттям провадження, якщо інше не передбачено законами. Водночас, установлено, що якщо законність оскаржуваного адміністративного рішення є явно сумнівною або його виконання завдасть непоправної шкоди та існує термінова ситуація і негайне виконання оскаржуваного адміністративного рішення не є необхідним для захисту важливих суспільних інтересів, орган адміністративного оскарження може за власною ініціативою або за заявою скажника зупинити виконання оскаржуваного рішення повністю або частково. Разом з тим, передбачається й можливість скасування рішення про зупинення виконання оскаржуваного адміністративного акту, якщо відпали для цього підстави або істотно змінились обставини (ст. 94 Акту Тайваню про адміністративне оскарження) [157].

Проект закону КНР про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р. передбачає, що протягом строку адміністративного оскарження виконання оскаржуваного адміністративного акту не може бути зупинене, за винятком обставин, коли:

- адміністративний орган, який прийняв оскаржуване рішення, вважає, що призупинення виконання є необхідним;
- орган адміністративного перегляду вважає за необхідне призупинення виконання;

– орган адміністративного перегляду вирішує зупинити виконання на прохання заявника, яке орган адміністративного перегляду визнав обґрунтованим;

– зупинення виконання вимагається законодавством [152].

Так само, за законодавством Швеції про адміністративну процедуру вища адміністративна інстанція може вирішити, що оскаржене рішення не має чинності до подальшого повідомлення [168].

Таким чином, законодавство держав зони континентального права здебільшого презюмує відсутність підстав для зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту на час адміністративного оскарження, якщо протилежне не буде доведено скажником шляхом обґрунтування існування виняткових обставин, пов'язаних із наявністю серйозних сумнівів у правомірності оскаржуваного адміністративного акту або із тим, що внаслідок його невідкладного виконання на скажника буде покладений непропорційний тягар із непоправними наслідками (Китай, Німеччина, Тайвань). Водночас, у деяких державах виконання адміністративного акту внаслідок його оскарження у адміністративному порядку зупиняться автоматично, якщо лише орган адміністративного оскарження не дійде висновку про те, що виконання оскаржуваного адміністративного акту у загальному порядку виправдовується переважаючим публічним інтересом, пов'язаним із захистом прав фізичних та юридичних осіб чи інтересів суспільства та держави (Казахстан). При цьому, позитивним законодавчим рішенням є встановлення можливості зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту як повною мірою, так й частково, зокрема, обмежуючись лише оскаржуваною частиною його наслідків для прав та законних інтересів скажника (Німеччина, Тайвань). Привертає увагу й те, що податкове законодавство Німеччини передбачає нарахування під час перебігу процедури адміністративного оскарження відсотків на оспорюваний розмір податкового зобов'язання, визначений рішенням податкового органу, які стягуються у випадку залишення скарги без задоволення [169].

Продовжуючи дослідження та з'ясовуючи загальну тенденцію законодавчого регулювання питання зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту у правових системах загального права, слід звернути увагу на те, що Верховний Суд Південно-Африканської Республіки нещодавно визначив, чи поширюється принцип загального права щодо неможливості виконання рішення адміністративного органу під час його судового оскарження, на його оскарження у адміністративному порядку. З цього приводу суд дійшов висновку, що в праві його держави немає нічого, що замінило б принцип загального права про те, що адміністративне оскарження (вчасно розпочате) призупиняє рішення, яке є предметом оскарження. За позицією суду зазначений звичайний принцип загального права підлягає застосуванню до адміністративного оскарження [170]. Однак, як показує аналіз актів адміністративного законодавства держав зони загального права, закріплений ними підхід до визначення підстав та правових наслідків зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту є диференційованим та близьким до того, що утверджений у державах з континентальною правовою традицією.

Зокрема, запит на перегляд адміністративного рішення Міністерства з питань захисту довкілля та зміни клімату Канади не призупиняє дію приписів про усунення порушень екологічного законодавства та накладення грошових стягнень за них. Однак, інспектор, уповноважений на розгляд скарги, може на власний розсуд призупинити виконання припису про усунення порушень екологічного законодавства та накладення грошового стягнення. При цьому, інспектор трибуналу може встановити розумні умови призупинення виконання припису, які є необхідні для захисту довкілля та громадської безпеки [154].

Скаржник, який хоче призупинити виконання припису до завершення розгляду скарги, має подати до трибуналу письмову заяву про призупинення виконання припису повністю або частково. Заява має висвітлювати причини,

з яких запитується призупинення виконання припису, та має супроводжуватись афідевітом, у якому розкриваються:

- підстави вважати, що існує серйозна правова проблема, яку необхідно вирішити під час розгляду скарги;
- причини припускати, що скаржник зазнає непоправних втрат, якщо виконання припису не буде призупинене;
- обґрунтування того співвідношення публічного та приватного інтересу вказує на необхідність призупинення виконання припису, а також того, що це узгоджується із завданнями захисту довкілля та громадської безпеки [154].

Так само, Міністерство з питань захисту довкілля та зміни клімату Канади може подати афідевіт у відповідь на заяву про призупинення дії припису про усунення порушення екологічного законодавства та накладення грошового стягнення. Трибунал може дозволити змагальне дослідження афідевітів, якщо це необхідно для ухвалення законного та обґрунтованого рішення, у тому числі за допомогою відеоконференції. В інших випадках заява про призупинення розглядається в порядку письмового провадження. Більше того, скаржник може подати заяву про тимчасове призупинення виконання припису про усунення порушення екологічного законодавства та накладення грошового стягнення до вирішення питання про призупинення виконання до завершення розгляду скарги [154].

Таким чином, особливостями правового регулювання підстав та меж зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту за екологічним законодавством Канади є те, що воно передбачає повноваження органу адміністративного оскарження встановити умови, виконання яких скаржником зупинить дію (виконання) оскаржуваного адміністративного акту, а також те, що за його положеннями допускається короткотермінове зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту до вирішення зазначеного питання.

Для порівняння, податкове законодавство Сполученого Королівство відображає диференційований підхід до вирішення зазначеного питання у контексті предмету його регулювання. Його положення встановлюють, що дія рішень щодо стягнення непрямих податків на час адміністративного оскарження зупиняється автоматично, тоді як рішення стосовно прямих податків мають виконуватись за загальними правилами, якщо лише платник податків не обґрунтує перед контролюючим органом наявність поважних причин особливого характеру для відстрочки. У будь-якому випадку на суму податкового зобов'язання нараховуються 3 % річних. Більш суворим для платників податків є законодавче регулювання питання зупинення виконання рішень податкових органів у Австралії. За її законодавством не допускається відстрочка визначених контролюючими органами податкових платежів у зв'язку з оскарженням відповідних рішень у адміністративному порядку, за винятком особливих обставин. Санкційна відсоткова ставка на суму невиконаного податкового зобов'язання становить 20 % річних [162].

Принагідно зауважимо, що за південно-африканським податковим законодавством призупинення дії оскаржуваного рішення податкового органу допускається на засадах пропорційності за заявою скаржника. Водночас, рішення про призупинення дії оскаржуваного рішення податкового органу може бути скасоване, якщо:

- можливий перерахунок або повернення оскаржуваного податкового платежу поставлено під сумнів внаслідок дій скаржника;
- скаржник зловживає процедурою адміністративного оскарження, зокрема, шляхом необґрунтованого затягування відкриття або завершення провадження, послідовного порушення несерйозних, образливих або нерелевантних питань у процесі або застосування будь-якої тактики затягування процесу;
- при подальшому розгляді факторів призупинення не мало бути допущене;

- є суттєва зміна будь-якої з підстав, з яких було допущене призупинення; або
- мають місце інші відповідні обставини [160].

Осмисливши вищевикладене, маємо підстави стверджувати про те, що законодавство деяких держав зони загального права відображає специфічні та прогресивні підходи щодо диференціації підстав зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту, за якими, з урахуванням засад пропорційності, деякі з них зупиняються автоматично, тоді як для зупинення дії (виконання) інших вимагається навести відповідні виняткові обставини (Сполучене Королівство). Значно підвищує гнучкість та адаптивність механізму зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту можливість скасування рішення про призупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту у випадку, якщо відпали підстави, які були покладені в його основу, скаржник допустив прояви зловживання процедурою адміністративного оскарження або якщо мають місце інші відповідні обставини (Південно-Африканська Республіка).

На доповнення до вищевикладеного, фундаментальним вектором розвитку процедури адміністративного оскарження є її вдосконалення шляхом упровадження прогресивних інформаційно-комунікаційних технологій відповідного спрямування із розробкою законодавчого підґрунтя для їх функціонування. Зокрема, вживаються правові та організаційно-технічні заходи для забезпечення приватним особам можливості подавати скарги та супутні матеріали за правилами адміністративного оскарження у електронній (цифровій) формі та відслідковувати хід їх розгляду у режимі реального часу. Зокрема, електронні інформаційні ресурси податкових органів пропонують можливість подавати адміністративні скарги на рішення податкових органів та одержувати інформацію про зміни статусу справи у Австралії (myTax), Канаді (My Account), Гонконзі (eTAX), Сінгапурі (myTax Mail) та Сполученому Королівстві (Online tax registration) [162, с. 39]. Подібним прикладом електронно-комунікаційних систем, які

використовуються для організаційно-технічного забезпечення процедури адміністративного оскарження, є репозиторій неprecedентних та precedentних рішень Служби громадянства та імміграції США, у якому їх можна шукати за параметрами теми, дати видання та у розрізі ключових законодавчих термінів [171].

Важливість запровадження комплексних програмних продуктів для діджиталізації процедури адміністративного оскарження засвідчується відповідною спрямованістю заходів реформування базового закону про адміністративні процедури Нідерландів. Йдеться про те, що у проектах законів про внесення змін до нього, як зауважила С. Шьоберг, пропонується поліпшити ступінь доступності адміністративних процедур за допомогою інформаційних технологій та охоплення системою електронного адміністрування процедур адміністративного оскарження [172, с. 312]. Так само, розроблений Постійним комітетом Всекитайських зборів народних представників законопроект про вдосконалення процедури адміністративного оскарження передбачає, що органи адміністративного перегляду мають посилити розвиток інформатизації та використовувати сучасні інформаційні технології, щоб полегшити громадянам, юридичним особам чи іншим організаціям подавати заяви та брати участь у адміністративному перегляді та покращувати ефективність роботи та якість результатів (ст. 7 Проекту закону КНР про адміністративний перегляд від 17 березня 2021 р.) [152].

Нормативно-правовою основою для вивчення канадського досвіду інформаційно-технологічного забезпечення процедури адміністративного оскарження можуть слугувати законодавчі положення, які визначають порядок адміністративного оскарження до Природозахисного трибуналу Канади (Environmental Protection Tribunal of Canada) виданих Міністерством з питань захисту довкілля та зміни клімату Канади (Environment and Climate Change Canada) приписів про усунення порушень екологічного законодавства та накладення грошових стягнень за них.

За змістом роз'яснювальних матеріалів, виданих зазначеним апеляційним адміністративним органом, для прискорення розгляду скарги її можна подати до трибуналу в електронній формі, надіславши її на офіційну електронну адресу з поданням скарги у паперовому вигляді та можливістю надіслання матеріалів скарги у електронній формі без додаткового паперового екземпляру. Одержання скарги з її матеріалами трибунал підтверджує надісланням листа або електронного повідомлення на поштову адресу скаржника. Протягом 5 робочих днів з дня одержання скарги адміністративний орган, рішення якого оскаржується, має повною мірою розкрити інформацію та документи, на підставі яких приймалось відповідне адміністративне рішення, з наданням їх електронних копій трибуналу [154].

Подібним є закріплений Південно-Африканською податковою службою порядок адміністративного оскарження її рішень передбачає можливість подання апеляційних адміністративних скарг, заяв про призупинення дії оскаржуваного рішення, поновлення строків одним з трьох способів:

- 1) за допомогою спеціальних сервісів електронних ресурсів податкових органів (eFiling);
- 2) на офіційну електронну адресу;
- 3) вручну особисто або через представника [160].

Таким чином, у зарубіжному досвіді організації та забезпечення належного функціонування процедури адміністративного оскарження широко представлений інформаційно-комунікаційний інструментарій, які забезпечують приватним особам можливість подавати органу адміністративного оскарження скарги та супутні матеріали у електронній формі та відслідковувати хід їх розгляду у режимі реального часу. Також, за допомогою пошуково-аналітичних інформаційних технологій електронні ресурси адміністративних органів розширюються за рахунок утворення баз рішень органів адміністративного оскарження за підсумками

адміністративного оскарження з можливістю їх пошуку за зручними параметрами.

Окрема частина законодавчих положень, присвячених процедурі адміністративного оскарження, спрямована на запобігання та протидію проявам зловживання правом на адміністративне оскарження, які негативно позначаються на його ефективності. Вихідною точкою є розуміння того, що доступність адміністративного оскарження має бути збалансована з невідворотністю відповідальності за недобросовісне використання його інструментарію всупереч його призначенню.

Звернувшись до матеріалів дослідження фахівців Світового банку, присвяченого порівняльно-правовому огляду інструментарію адміністративного оскарження у справах, що впливають з податкових спорів, зазначимо, що як вони зауважили за підсумками цього дослідження, коли податкова адміністрація надає платникам податків можливість адміністративного оскарження, стимулююча структура його процедури може або заохочувати, або стримувати завідомо безпідставні, легковажні та штучні скарги. У світлі цього справедливо вказується на те, що податкова адміністрація має намагатись зробити процес внутрішнього оскарження якомога доступнішим для платників податків, запобігаючи при цьому поданню завідомо безпідставних, легковажних та штучних скарг. Фактори, які можуть спонукати платників податків подавати недобросовісні скарги, включають: 1) відсутність адміністративних зборів за подання; 2) автоматичне призупинення сплати податків без відсотків або за низькою процентною ставкою, навіть якщо скарга відхилена; та 3) високий рівень успіху для платників податків у статистиці процедури адміністративного оскарження. У протилежність до того, стимулами, які можуть стримувати недобросовісні скарги, включають: 1) стягнення адміністративного збору; 2) непризупинення визначених контролюючих органом податкових зобов'язань або їх призупинення з нарахуванням пені за високими процентними ставками; 3) висока вірогідність повторного або додаткового

податкового контролю у зв'язку з поданням скарги; 4) швидкість та високий рівень компетентності під час розгляду скарги; 5) незначний обсяг можливостей для затягування провадження [162, с. 61].

Розпочинаючи огляд інструментарію забезпечення добросовісного користування правом на адміністративне оскарження з узагальнення зарубіжного досвіду щодо встановлення збору за адміністративне оскарження, зазначимо, що, наприклад, у Гонконзі податковий орган може зобов'язати апелянта сплатити адміністративний збір у розмірі до 5000 гонконгських доларів (640 доларів США), якщо скарга буде відхилена. У Сінгапурі податковий орган може зобов'язати скаржника сплатити до 250 сінгапурських доларів (185 доларів США), якщо податковий орган вирішить, що скарга була необґрунтованою. Сінгапур також стягує збір за скаргу в розмірі 50 сінгапурських доларів (35 доларів США) для фізичних осіб і 200 сінгапурських доларів (150 доларів США) для підприємств. У Сполученому Королівстві подання скарг є безкоштовним і податковий трибунал може стягнути збір, лише якщо він визначить, що сторона або її представник діяв недобросовісно, подаючи скаргу або під час провадження за нею [162, с. 61]. Водночас, Служба віз та імміграції Сполученого Королівства за можливість адміністративного оскарження його рішень не стягує адміністративний збір [164].

Привертає увагу у цьому контексті також те, що податковим законодавством Індії встановлений диференційований розмір збору за оскарження податкових рішень у адміністративному порядку. Так, за змістом ст. 249 Акту Індії про податок на доходи кожна адміністративна апеляція супроводжується платою в розмірі:

а) якщо загальний дохід суб'єкта оцінки, визначений податковим органом у справі, у якій подається апеляція, становить 100 000 рупій або менше, – 250 рупій;

б) якщо загальний дохід платника податків, обчислений так, як зазначено вище, перевищує 100 000 рупій, але не більше 200 000 рупій, – 500 рупій;

в) якщо загальний дохід платника податків, обчислений так, як зазначено вище, у справі, якої стосується апеляція, перевищує двісті тисяч рупій, одну тисячу рупій;

г) якщо предмет апеляції не охоплюється зазначеними пунктами – 250 рупій [158].

Поруч зі збором за адміністративне оскарження, законодавство деяких зарубіжних держав закріплює комплекс спеціальних заходів запобігання та протидії зловживання заявниками правом на адміністративне оскарження.

Зокрема, за американським законодавством посадова особа, яка розглядає скаргу на рішення з питань імміграції, може відхилити у спрощеному порядку (*summarily dismiss*) скаргу, у якій особа не визначила конкретно помилковий висновок або випадок неправильного встановлення фактичних обставин рішенням Служби громадянства та імміграції США для його оскарження. Більше того, подання адвокатом скарги з таким недоліком вважається недобросовісною професійною поведінкою, яка може бути підставою для накладення на нього дисциплінарного стягнення (ст. 103.3(a)(1)(v) Електронного кодексу федерального законодавства США) [173]. Так само, слід взяти до уваги те, що у 2016 році Ірландія запровадила спеціальний комплекс заходів щодо «необґрунтованої поведінки скаргників», які передбачають закріплення її кваліфікаційних ознак та визначають процедури податкових органів для запобігання цих проявам. Зокрема, було встановлено, що зв'язок платника податків з податковими органами може бути обмежений певним способом (наприклад, лише листами) або з спеціально уповноваженою офіційною особою податкової служби Ірландії тощо [162, с. 63].

У цьому зв'язку слід також нагадати, що за південно-африканським податковим законодавством рішення про призупинення дії оскаржуваного

рішення податкового органу може бути скасоване, зокрема, якщо скажчик зловживає процедурою адміністративного оскарження, зокрема, шляхом необґрунтованого затягування відкриття або завершення провадження, послідовного порушення несерйозних, образливих або нерелевантних питань у процесі або застосування будь-якої тактики затягування процесу [160].

Підсумовуючи аналіз зарубіжних законодавчих положень, спрямованих на запобігання та протидію проявам зловживання правом на адміністративне оскарження, зокрема у вигляді завідомо безпідставних, легковажних та штучних скарг чи дій, спрямованих на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду скарги, зазначимо, що основним інструментом забезпечення добросовісного користування правом на адміністративне оскарження у зарубіжних державах є збір за адміністративне оскарження (Гонконг, Ірландія, Сінгапур, Сполучене Королівство), розмір якого може бути диференційований, залежно від категорії скажчика та його фінансового стану (Індія). Також, встановлюється можливість залишення скарги без розгляду (відхилення у спрощеному порядку) за умови її явно неналежного обґрунтування (США), а також можливість скасування рішення про призупинення дії оскаржуваного рішення у випадку застосування скажником будь-якої тактики затягування процесу, послідовного порушення несерйозних, образливих або нерелевантних питань у процесі адміністративного оскарження тощо (Південно-Африканська Республіка) [174].

3.2 Основні перспективи розвитку інституту оскарження в адміністративній процедурі

Результати наукового опрацювання загальнотеоретичних основ, а також передбачених законодавством України та зарубіжними законодавчими

положеннями принципів та правил оскарження рішень, що приймаються під час та за підсумками адміністративних процедур, вказують на те, що подальший еволюційний поступ механізмів адміністративного та судового оскарження має бути спрямований на всеохоплююче оновлення їх основоположних засад та вдосконалення ключового інструментарію цих механізмів, що дозволить як посилити їх потенціал щодо захисту від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у рамках адміністративних процедур, так й оптимізує операційний тягар, який покладається на органи адміністративного оскарження та адміністративні суди під час виконання ними покладених на них функцій щодо перевірки рішень, що приймаються під час та за підсумками адміністративних процедур.

Насамперед, зауважимо, що необхідність запровадження комплексних концептуальних нововведень у положення законодавства України, які є основою механізму адміністративного оскарження, широко визнається науковою спільнотою.

Зокрема, за справедливою оцінкою М. В. Лошицького назвати інститут адміністративного оскарження досконалим важко, підтвердженням чому є застарілість багатьох норм чинного законодавства в цій сфері правового регулювання, слабка ефективність їх реалізації, невідповідність значної частини правових норм реаліям сьогодення, численні скарги громадян на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єктів владних повноважень тощо. Вчений, не применшуючи значення судового захисту прав у сфері публічно-правових відносин, влучно констатує те, що зазначене підкреслює необхідність наукового опрацювання інституту адміністративного оскарження з метою вироблення оптимального механізму забезпечення законності й дисципліни в діяльності органів публічної адміністрації [174, с. 147]. Так само, у наукових напрацюваннях Н. Б. Писаренко підкреслюється те, що недоліки законодавчого регулювання процедури адміністративного оскарження впливають, насамперед, з того, що її теоретична модель є

застарілою, що обумовлює врахування сучасних принципів існування правової держави [175, с. 70].

Я. Б. Михайлюк також за підсумками аналізу сучасного стану правового регулювання адміністративного оскарження в Україні, визнає те, що наразі відсутнє його ефективне правове регулювання [176, с. 129]. Зокрема, за твердженням А. О. Логвіненко, засадами процедурної форми розгляду скарг мають виступати: єдність засад процедурної форми для всіх видів проваджень за скаргами, незалежно від виду конкретних правовідносин; інквізиційний характер процедури; універсальний характер правосуб'єктності заявника (як фізична, так і юридична особа); диференціація процедурної форми розгляду скарг в окремих органах виконавчої влади з огляду на: специфіку оскаржуваних рішень, різний порядок реалізації своєї правосуб'єктності різними органами виконавчої влади; особливі вимоги до чіткості визначення предмету оскарження в окремих категоріях скарг; чітке та вичерпне визначення процедурного статусу (прав та обов'язків) скаржника та процесуальної компетенції суб'єкта розгляду в конкретному провадженні з розгляду скарги; чітке визначення основних етапів розгляду скарги, моментів їх початку та завершення, в тому числі – процедурних строків розгляду скарги; гнучкість процедурних строків, можливість їх подовження чи скорочення залежно від конкретних обставин справи; юридична відповідальність суб'єкта розгляду скарги за бездіяльність чи затягування її розгляду [177, с. 91]. При цьому, як слушно зауважила О. О. Маркова, розробленні моделі адміністративної процедури залишається питання визначення ступеня імпорту ідей основних зарубіжних моделей адміністративної процедури, ураховуючи не лише існуючі відмінності у змісті та обсязі правового регулювання, об'єктивно зумовлені переважно різними правовими традиціями, підходом законодавця, а й існуючу сформовану фрагментарність в українському законодавстві. Українська модель не повинна бути копією однієї із зарубіжних моделей адміністративної процедури, однак вони мають бути орієнтиром [178, с. 180].

Таким чином, загальна процедура адміністративного оскарження та адміністративно-процедурні положення галузевого адміністративного законодавства потребують системного вдосконалення на основі принципів верховенства права та належного урядування у поєднанні з тенденцією до діджиталізації публічного адміністрування для досягнення якомога більш високого рівня збалансованості, прозорості, якості, зручності та результативності у реалізації процедури адміністративного оскарження та підвищення довіри до неї з боку суспільства з виваженим запозиченням для цього найкращого зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання процедури адміністративного оскарження.

Насамперед, викладаючи бачення заходів реформування загальних принципів та правил процедури адміністративного оскарження на системному рівні, видається доцільним для забезпечення правильності та єдності практики правозастосування у діяльності адміністративних органів, у тому числі її частини, що здійснюється під час розгляду ними скарг, поданих у порядку адміністративного оскарження, необхідно закріпити прецедентне значення за владно-управлінськими рішеннями адміністративних органів, які приймаються під час та за підсумками адміністративного оскарження. Йдеться про підпорядкування владно-управлінських рішень адміністративних органів нижчого рівня тим, що приймаються адміністративними органами вищого рівня, за принципом судових прецедентів з тим винятком, що правове значення адміністративний прецедент матиме лише у рамках адміністративного органу, структурний підрозділ якого ухвалив відповідне рішення, якщо лише Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади не утвердить певний адміністративний прецедент як обов'язковий для усієї системи органів виконавчої влади [179].

Подібним чином посилити правове значення усталених підходів органів адміністративного оскарження до вирішення тих чи інших матеріально-правових та процедурних питань, що постали перед ними під

час адміністративного оскарження, пропонується у системних рекомендаціях Ради бізнес-омбудсмена. Йдеться про обґрунтування цим консультативно-дорадчим органом доцільності покладення на органи адміністративного оскарження обов'язку не рідше одного разу на півроку здійснювати аналіз розгляду скарг за видами справ та за його результатами приймати офіційну позицію щодо вирішення питань, які були предметом оскарження, які підлягає обов'язковому оприлюдненню на його офіційному веб-сайті. Пропонується на законодавчому рівні закріпити й правило про те, що під час вирішення справ адміністративний орган повинен розглядати офіційну позицію суб'єкта розгляду скарги та у разі її неприйняття надавати відповідне письмове обґрунтування. Особа має право звернутися до суб'єкта розгляду скарги із клопотанням про надання офіційної позиції щодо вирішення певної категорії справ. Відповідь на таке клопотання має бути надана у порядку та строки, визначені Законом України «Про звернення громадян», і повинна містити посилання на конкретні справи, вирішені суб'єктом розгляду скарги протягом останніх 3 років [180].

Незважаючи на те, яка юридична сила надаватиметься усталеній практиці органів адміністративного оскарження, за найкращим американським досвідом відповідні нововведення має супроводжуватись розгортанням комплексного механізму забезпечення послідовності та можливості еволюції й динамічного розвитку практики правозастосування у діяльності адміністративних органів, а також запровадженням інструментарію широкого залучення громадськості до процесів формування та розвитку адміністративної практики та деяких інших засобів, необхідних для стійкості та ефективності системи адміністративних прецедентів.

Зокрема, як у контексті закріплення за рішеннями органів адміністративного оскарження прецедентних властивостей, так й безвідносно до цього нововведення, основоположним вектором розвитку механізму адміністративного оскарження є запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем, які забезпечуватимуть приватним особам

можливість як подавати органам адміністративного оскарження скарги у електронній (цифровій) формі та пояснення й докази до них, а також відслідковувати хід розгляду скарг, так й мати доступ до баз рішень органів адміністративного оскарження у знеособленій формі з можливістю їх пошуку за зручними параметрами.

Принагідно зауважимо, що таке організаційно-технічне нововведення відповідає рекомендаціям фахівців Ради бізнес-омбудсмена та узгоджується із передовою практикою деяких державних органів. Так, згідно з рекомендаціями, висловленими у Системному звіті Ради бізнес-омбудсмена «Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації» не менш важливим елементом відкритості, ніж можливість отримання мотивованого рішення за результатами розгляду скарги, є також можливість для третіх зацікавлених осіб ознайомлюватись із рішенням, яке приймає орган оскарження. З цього приводу, за словами укладачів звіту, доцільно було б запозичити практику Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства в сфері публічних закупівель та запровадити публікацію рішень на офіційних веб-сайтах органів адміністративного оскарження. Публікація рішень зі знеособленою інформацією про скажників має сприяти забезпеченню єдності практики органу оскарження, зробити його роботу максимально передбачуваною та запобігти корупції. Важливим є те, щоб користувачі могли не лише переглядати реєстр/архів рішень органу оскарження, але і здійснювати пошук за ключовими словами, реквізитами, нормами законодавства тощо [181, с. 39, 68].

Наступний комплекс заходів реформування механізму адміністративного оскарження має охопити його основоположні процедурні засади та правила щодо меж предмету розгляду та повноважень органу адміністративного оскарження.

Зокрема, у науковій літературі, присвяченій перспективам розвитку інституту адміністративного оскарження, нерідко постає питання про

розподіл обов'язку доказування у рамках процедури адміністративного оскарження, у тому числі у світлі можливості учасників спірних правовідносин подавати додаткові пояснення та докази.

Зокрема, у контексті порядку адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів Г. Л. Малєєва вказала на те, що суттєвим упущенням МК України щодо процедури адміністративного оскарження у порівнянні з процедурою судового оскарження відповідно до КАС України є відсутність передбаченого обов'язку митного органу доводити правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, як це закріплено у ст.77 КАС України. На погляд вченої, відсутність у Митному кодексі України норми щодо презумпції винуватості митного органу є одним із чинників, що знижує ефективність адміністративного оскарження в цілому, ускладнює становище суб'єкта оскарження, який змушений доводити неправомірність відповідного рішення і, як правило, за допомогою доказів, які необхідно отримати від митного органу, чиї рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються. Зважаючи на це, Г. Л. Малєєва вважає за необхідне доповнити Митний кодекс України нормою про обов'язок митного органу доводити правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності [182, с. 17].

Разом з тим, дослідницька команда Світового банку у виданні, присвяченому порівняльно-правовому огляду інструментарію адміністративного оскарження у справах, що впливають з податкових спорів, зауважила, що тягар доказування під час внутрішньої перевірки лежить на платнику податків, який має показати, що податковий орган неправильно визначив обов'язки платника податків через неврахування всіх фактів або через неправильне застосування закону. У першому випадку платник податків може надати додаткову інформацію та документи, тоді як у другому платник податків може стверджувати, що тлумачення закону податковим органом є неправильним. Водночас, вказується й на те, що щоб забезпечити врахування всіх відповідних фактів у процесі перевірки, вимоги

законодавства щодо розкриття інформації мають зобов'язувати податковий орган передавати докази, якими він володіє [162, с. 63].

Припускаючи, що оптимальним шляхом розподілу обов'язку доказування у рамках процедури адміністративного оскарження є покладання обов'язку доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності на відповідний адміністративний орган з визнанням за скаржником обов'язку довести ті обставини, на яких ґрунтуються його вимоги та заперечення, пов'язані з оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю, важливим є утвердження якомога більш збалансованого з точки зору процедурних прав скаржників та оптимізації навантаження на органи адміністративного оскарження підходу до визначення їх можливостей щодо подання до органів адміністративного оскарження доказів та пояснень, які є додатковими до тих, які були покладені в основу оскаржуваного адміністративного акту.

Примітним у цьому зв'язку є те, що, як показала відповідна частина порівняльно-правового огляду, значними особливостями характеризуються закріплені законодавчими положеннями деяких зарубіжних держав правила прийняття адміністративним органом вищого рівня доказів, які не були враховані адміністративним органом, який ухвалив оскаржуване рішення, та не були подані приватними особами, права та законні інтереси яких воно зачіпає, під час відповідного адміністративного провадження. Зокрема, у зарубіжній регуляторній практиці зустрічаються законодавчі рішення щодо неприйнятності нових доказів, за винятком виключних випадків, коли скаржник або адміністративний орган надав докази неможливості їх подання чи одержання до прийняття оскаржуваного адміністративного акту, з причин, що об'єктивно від них не залежали. Водночас, орган адміністративного оскарження не має бути обмеженим вимогами та запереченнями скарги, якщо під час її розгляду буде встановлено істотне порушення процедури прийняття оскаржуваного адміністративного акту або його невідповідність застосовним нормам матеріального права. Більше того, з'ясування обставин, які впливають на законність та обґрунтованість адміністративного акту, які

не були встановлені адміністративним органом та не були і не могли бути відомі скаргнику, має враховуватись під час адміністративного оскарження відповідного адміністративного акта та може бути підставою для визнання його протиправним з його скасування без необхідності його окремого перегляду за нововиявленими обставинами.

Разом з тим, слід зауважити, що вищевикладене бачення є близьким до протилежного у порівнянні з тим, яке висловлюється у правових висновках Верховного Суду. Зокрема, згідно з його правовою позицією, висловленою у справі № 200/6156/20-а суд не може обмежити право платника податків довести у судовому процесі обставини, на яких ґрунтуються його вимоги, поданням виключно тих доказів, що надавались ним під час проведення податкової перевірки. Право надавати заперечення щодо висновків органу державної фіскальної служби та долучати до матеріалів справи докази на підтвердження таких заперечень надається платнику як на усіх стадіях податкового контролю, так і на стадіях судового процесу, на яких допускається подання учасником процесу нових доказів [183]. Так само, у справі № 821/597/18, Верховний Суд постановив, що адміністративний розгляд кожної окремої справи по суті передбачає вирішення спору судом за результатами повного та всебічного з'ясування обставин у справі. Ураховуються надані сторонами докази (самостійно або за наслідками витребування за ініціативою суду). Здійснюється юридична оцінка спірних правовідносин за наслідками застосування відповідних норм матеріального права. Суд не може обмежити право сторони у справі довести в судовому процесі обставини, на яких ґрунтуються її вимоги, поданням винятково доказів, наявних у неї під час виникнення спірних правовідносин [184].

Продовжуючи виклад бачення перспектив вдосконалення принципів та правил адміністративного оскарження, зазначимо, що запорукою ефективності процедури адміністративного оскарження є правильне вирішення законодавцем та органом адміністративного оскарження питання принципову можливість, а також підстави та правових наслідків зупинення

дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту під час його оскарження у адміністративному порядку. Для цього правове регулювання питань зупинення дії (виконання) адміністративного акту за положеннями як загального адміністративно-процедурного законодавства, так й адміністративно-процедурними положеннями галузевого адміністративного законодавства має бути якомога більш досконалим, слугуючи підґрунтям для рішень, які є максимально адаптованими до конкретних обставин справи. Зокрема, скаржник має бути забезпечений дієвим превентивним інструментом запобігання негативним наслідкам для його прав та законних інтересів до перевірки правомірності адміністративного акту на внутрішньому адміністративному рівні, але з умовою, що цей інструмент буде захищений від його використання у спосіб, який може заподіяти непропорційну шкоду публічному інтересу.

Звернувшись у цьому контексті до міркувань фахівців Ради бізнес-омбудсмена, зазначимо, що на їх переконання цілком слушним є підхід, коли, згідно із загальним правилом, рішення публічних суб'єктів санкційного або обмежувального характеру вступають у законну силу лише після закінчення строку на їх оскарження (а якщо оскарження розпочалося – то за його результатами). Наголошується на тому, що передбачений податковим законодавством підхід доцільно було б розповсюдити й на інші сфери публічного адміністрування (із застосуванням таких термінів, як «узгодження рішення», «набрання рішенням законної сили» тощо). За умови реалізації вищевказаних кроків, як зазначається, процедура адміністративного оскарження матиме більше підстав претендувати на достатньо зручну та повноцінну альтернативу судовому позову [4, с. 23]. Як альтернатива тимчасовому зупиненню виконання або дії адміністративного акту на період оскарження, пропонується допускати встановлення тимчасової заборони на вчинення адміністративним органом певних дій на період оскарження [180]. Крім того, привертає увагу у цьому зв'язку й рекомендація Ради бізнес-омбудсмена щодо запровадження винятку з правила про

набрання чинності адміністративним актом з моменту закінчення строку його оскарження (а у разі його оскарження - з моменту набрання чинності рішенням за скаргою, яким адміністративний акт залишено в силі), у вигляді можливості встановлення законом спрощеного порядку та/або скороченого терміну набрання чинності адміністративними актами, якщо це є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [180].

Поруч із цим, ознайомившись із зарубіжним досвідом правового регулювання можливості, підстав та правових наслідків зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту під час його оскарження у адміністративному порядку, зазначимо, що з точки зору специфічності та потенціалу послугувати порівняльно-правовою основою вдосконалення адміністративно-процедурних положень загального та спеціального законодавства України найбільший інтерес мають зарубіжні законодавчі положення про: 1) диференціацію підстав зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту, за якими, з урахуванням засад пропорційності, деякі з них зупиняються автоматично, тоді як для зупинення дії (виконання) інших від скаржника вимагається навести відповідні виняткові обставини, зокрема, пов'язані із наявністю серйозних сумнівів у правомірності оскаржуваного адміністративного акту або із тим, що внаслідок його невідкладного виконання на скаржника буде покладений непропорційний тягар із непоправними наслідками; 2) повноваження органу адміністративного оскарження встановити умови, необхідні для достатнього забезпечення захисту публічного інтересу та зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту; 3) можливість короткострокового зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту до вирішення зазначеного питання; 4) можливість зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту як повною мірою, так й частково,

зокрема, обмежуючись лише оскаржуваною частиною його наслідків для прав та законних інтересів скаржника; 5) можливість скасування рішення про призупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту у випадку, якщо відпали підстави, які були покладені в його основу, якщо скаржник допустив прояви зловживання процедурою адміністративного оскарження або якщо мають місце інші відповідні обставини.

На доповнення до вищевикладеного, одним зі вкрай важливих напрямів вдосконалення процедури адміністративного оскарження, як показав відповідний зарубіжний досвід та як наголошується у спеціальних публікаціях міжнародних експертів, є запобігання та протидія проявам зловживання правом на адміністративне оскарження, зокрема у вигляді завідомо безпідставних, легковажних та штучних скарг чи дій, спрямованих на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду скарги, з використанням засобів та способів, які забезпечують справедливий баланс доступності механізму адміністративного оскарження та невідворотності відповідальності за його використання всупереч його призначенню. Система заходів запобігання та протидії зловживанню правом на адміністративне оскарження має включати: 1) запровадження збору за подання скарги у порядку адміністративного оскарження з його диференціацією та встановленням пільг щодо його сплати з урахуванням категорії скаржника, його фінансового стану та інших індивідуальних характеристик, що мають значення; 2) залишення скарги без розгляду або її повернення; 3) скасування прийнятого органом адміністративного оскарження рішення про зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акта.

Висновки до розділу 3:

Особливий науковий та практичний інтерес з точки зору подальшого вдосконалення теоретико-правових основ та законодавчих принципів та правил процедури адміністративного оскарження, насамперед, має американський досвід організації системи публічного адміністрування з підпорядкуванням владно-управлінських рішень адміністративних органів нижчого рівня тим, що приймаються органами адміністративного оскарження, за принципом судових прецедентів, що включає, серед іншого, закріплення за адміністративною практикою певних прецедентних властивостей та основних засад її формування та розвитку, які включають, зокрема, широке залучення громадськості до цих процесів та комплексний механізм забезпечення єдності та можливості еволюції й динамічного розвитку практики правозастосування у діяльності адміністративних органів.

Для оптимізації механізму адміністративного оскарження й регуляторного навантаження на приватних осіб, а також для сприяння однаковому правозастосуванню під час розгляду адміністративних скарг загальне та галузеве законодавство деяких зарубіжних держав допускає колективне оскарження адміністративних рішень, які вплинули на права та обов'язки декількох не пов'язаних між собою приватних осіб, або, як альтернатива, передбачає за цих обставин залучення третіх осіб до участі провадженні за адміністративною скаргою. Також привертає увагу те, що особливістю процедур адміністративного оскарження деяких зарубіжних держав є те, що як обов'язковий або факультативний етап вона передбачає вжиття заходів для мирного врегулювання відповідного публічно-правового спору, у тому числі шляхом призначення медіатора.

У переважній більшості держав у законодавчих положеннях про меж предмету розгляду та повноважень органу адміністративного оскарження щодо прийняття рішень за підсумками адміністративного оскарження

утверджується засада офіційного з'ясування обставин під час адміністративного оскарження, що включає всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин та їх правова переоцінка уповноваженим органом адміністративного оскарження з самостійним визначенням ним предмету та меж розгляду, незважаючи на вимоги та заперечення скажника (Австралія, Індія, США, Тайвань) та використанням стандарту доказування більшої вірогідності (США). Водночас, у деяких державах утверджені обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження, не допускаючи це без поважних причин (Нідерланди, Сполучене Королівство), а також встановлюються спеціальні правила врахування нововиявлених обставин (Сполучене Королівство, Китай). Неоднаковими є зарубіжні законодавчі рішення щодо можливості погіршення становища скажника за підсумками адміністративного оскарження, допускаючи зміну адміністративного рішення не на користь скажника, якщо йому була надана можливість подати пояснення та докази щодо обставин, які можуть бути покладені в основу несприятливого рішення (Індія, Німеччина, Тайвань).

Зарубіжний досвід правового регулювання повноважень органів адміністративного оскарження щодо прийняття рішень за підсумками адміністративного оскарження пропонує чимало прогресивних підходів щодо визначення долі скарги за деяких особливих обставин, зокрема, за неможливості адміністративного органу вищого рівня прийняти нове рішення та врегулювати права та обов'язки учасників відповідних адміністративно-правових відносин, зокрема, якщо відбулася така зміна обставин, що вся справа потребує перегляду, якщо адміністративний орган вищого рівня не може самостійно одержати докази або виступити у міжвідомчій взаємодії, чи за будь-яких інших непереборних обставин (Сполучене Королівство). Привертає увагу й закріплена законодавством деяких держав неможливість скасування протиправного адміністративного

рішення, якщо публічний інтерес щодо збереження чинності оскаржуваного рішення, попри його протиправність, переважає публічний й приватні інтереси щодо його скасування (Китай, Тайвань).

Аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання питань зупинення дії (виконання) адміністративного акту, оскарженого у адміністративному порядку, показав, що законодавство держав зони континентального права здебільшого презюмує відсутність підстав для зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту на час адміністративного оскарження, якщо протилежне не буде доведено скажником шляхом обґрунтування існування виняткових обставин, пов'язаних із наявністю серйозних сумнівів у правомірності оскаржуваного адміністративного акту або із тим, що внаслідок його невідкладного виконання на скажника буде покладений непропорційний тягар із непоправними наслідками (Китай, Німеччина, Тайвань). Водночас, у деяких державах виконання адміністративного акту внаслідок його оскарження у адміністративному порядку зупиняться автоматично, якщо лише орган адміністративного оскарження не дійде висновку про те, що виконання оскаржуваного адміністративного акту у загальному порядку виправдовується переважаючим публічним інтересом, пов'язаним із захистом прав фізичних та юридичних осіб чи інтересів суспільства та держави (Казахстан). При цьому, позитивним законодавчим рішенням є встановлення можливості зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту як повною мірою, так й частково, зокрема, обмежуючись лише оскаржуваною частиною його наслідків для прав та законних інтересів скажника (Німеччина, Тайвань). Привертає увагу й те, що податкове законодавство Німеччини передбачає нарахування під час перебігу процедури адміністративного оскарження відсотків на оспорюваний розмір податкового зобов'язання, визначений рішенням податкового органу, які стягуються у випадку залишення скарги без задоволення. Крім того, було з'ясовано, особливостями правового регулювання підстав та меж зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту за екологічним

законодавством Канади є те, що воно передбачає повноваження органу адміністративного оскарження встановити умови, виконання яких скаргником зупинить дію (виконання) оскаржуваного адміністративного акту, а також те, що за його положеннями допускається короткотермінове зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту до вирішення зазначеного питання. Крім того, законодавство деяких держав зони загального права відображає специфічні та прогресивні підходи щодо диференціації підстав зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту, за якими, з урахуванням засад пропорційності, деякі з них зупиняються автоматично, тоді як для зупинення дії (виконання) інших вимагається навести відповідні виняткові обставини (Сполучене Королівство). Значно підвищує гнучкість та адаптивність механізму зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту можливість скасування рішення про призупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту у випадку, якщо відпали підстави, які були покладені в його основу, скаргник допустив прояви зловживання процедурою адміністративного оскарження або якщо мають місце інші відповідні обставини (Південно-Африканська Республіка).

У зарубіжному досвіді організації та забезпечення належного функціонування процедури адміністративного оскарження широко представлений інформаційно-комунікаційний інструментарій, які забезпечують приватним особам можливість подавати органу адміністративного оскарження скарги та супутні матеріали у електронній формі та відслідковувати хід їх розгляду у режимі реального часу. Також, за допомогою пошуково-аналітичних інформаційних технологій електронні ресурси адміністративних органів розширюються за рахунок утворення баз рішень адміністративних органів вищого рівня за підсумками адміністративного оскарження з можливістю їх пошуку за зручними параметрами.

Аналіз зарубіжних законодавчих положень, спрямованих на запобігання та протидію проявам зловживання правом на адміністративне оскарження, зокрема у вигляді завідомо безпідставних, легковажних та штучних скарг чи дій, спрямованих на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду скарги, показав, що основним інструментом забезпечення добросовісного користування правом на адміністративне оскарження у зарубіжних державах є збір за адміністративне оскарження (Гонконг, Ірландія, Сінгапур, Сполучене Королівство), розмір якого може бути диференційований, залежно від категорії скажника та його фінансового стану (Індія). Також, встановлюється можливість залишення скарги без розгляду (відхилення у спрощеному порядку) за умови її явно неналежного обґрунтування (США), а також можливість скасування рішення про призупинення дії оскаржуваного рішення у випадку застосування скажником будь-якої тактики затягування процесу, послідовного порушення несерйозних, образливих або нерелевантних питань у процесі адміністративного оскарження тощо (Південно-Африканська Республіка).

Викладаючи бачення заходів реформування загальних принципів та правил процедури адміністративного оскарження на системному рівні, видається доцільним для забезпечення однакового правозастосування у діяльності органів адміністративного оскарження закріпити прецедентне значення за їх рішеннями, які приймаються за підсумками адміністративного оскарження. Йдеться про підпорядкування рішень органів адміністративного оскарження нижчого рівня тим, що приймаються органами адміністративного оскарження вищого рівня, за принципом судових прецедентів з тим винятком, що правове значення адміністративний прецедент матиме лише у рамках адміністративного органу, структурний підрозділ якого ухвалив відповідне рішення, якщо лише Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади не утвердить певний адміністративний прецедент як обов'язковий для усієї системи органів виконавчої влади. Для забезпечення стійкості та ефективності

системи адміністративних прецедентів, вона має включати комплексний інструментарій гарантування послідовності та можливості їх еволюційного та динамічного розвитку, а також передбачати засоби широкого залучення громадськості до процесів формування та розвитку практики органів адміністративного оскарження та інші відповідні правові та організаційні рішення. Зокрема, має бути запроваджена інформаційно-телекомунікаційна система, яка забезпечуватиме скажникам можливість як подавати скарги у електронній формі з відповідними поясненнями та доказами, а також відслідковувати хід розгляду скарг, так й мати доступ до баз рішень органів адміністративного оскарження у знеособленій формі з можливістю їх пошуку за зручними параметрами.

Для виключення підміни процедурою адміністративного оскарження процедури прийняття адміністративного акта слід запропонувати встановити правило про неприйнятність під час адміністративного оскарження нових доказів, за винятком виключних випадків, коли скажник або адміністративний орган надав докази неможливості їх подання чи одержання до прийняття оскаржуваного адміністративного акту, з причин, що об'єктивно від них не залежали. Зокрема, з'ясування обставин, які впливають на законність та обґрунтованість адміністративного акту, які не були встановлені адміністративним органом та не були і не могли бути відомі скажнику, має враховуватись під час адміністративного оскарження відповідного адміністративного акта та може бути підставою для визнання його протиправним з його скасування без необхідності його окремого перегляду за нововиявленими обставинами. Водночас, орган адміністративного оскарження не має бути обмеженим вимогами та запереченнями скарги, якщо під час її розгляду буде встановлено істотне порушення процедури прийняття оскаржуваного адміністративного акту або його невідповідність застосовним нормам матеріального права.

Перспективи вдосконалення положень законодавства України про адміністративну процедуру та адміністративно-процедурних положень

галузевого адміністративного законодавства з питання зупинення виконання (дії) оскаржуваних адміністративних актів мають включати: 1) диференціацію підстав зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту, за якими, з урахуванням засад пропорційності, деякі з них зупиняються автоматично, тоді як для зупинення дії (виконання) інших від скаржника вимагається навести відповідні виняткові обставини, зокрема, пов'язані із наявністю серйозних сумнівів у правомірності оскаржуваного адміністративного акту або із тим, що внаслідок його невідкладного виконання на скаржника буде покладений непропорційний тягар із непоправними наслідками; 2) встановлення повноваження органу адміністративного оскарження визначити умови, необхідні для достатнього забезпечення захисту публічного інтересу та зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту; 3) запровадження можливості короткострокового зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту до вирішення зазначеного питання; 4) закріплення можливості зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту як повною мірою, так й частково, зокрема, обмежуючись лише оскаржуваною частиною його наслідків для прав та законних інтересів скаржника; 5) встановлення можливості скасування рішення про призупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту у випадку, якщо відпали підстави, які були покладені в його основу, якщо скаржник допустив прояви зловживання процедурою адміністративного оскарження або якщо мають місце інші відповідні обставини.

Одним зі вкрай важливих напрямів вдосконалення процедури адміністративного оскарження, як показав відповідний зарубіжний досвід та як наголошується у спеціальних публікаціях міжнародних експертів, є запобігання та протидія проявам зловживання правом на адміністративне оскарження, зокрема у вигляді завідомо безпідставних, легковажних та штучних скарг чи дій, спрямованих на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду скарги, з використанням засобів та способів, які

забезпечують справедливий баланс доступності механізму адміністративного оскарження та невідворотності відповідальності за його використання всупереч його призначенню. Система заходів запобігання та протидії зловживанню правом на адміністративне оскарження має включати: 1) запровадження збору за подання скарги у порядку адміністративного оскарження з його диференціацією та встановленням пільг щодо його сплати з урахуванням категорії скаржника, його фінансового стану та інших індивідуальних характеристик, що мають значення; 2) залишення скарги без розгляду або її повернення; 3) скасування прийнятого органом адміністративного оскарження рішення про зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акта.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел теоретико-прикладних засад інституту оскарження в адміністративній процедурі. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Встановлено, що фактично, адміністративний процес у баченні деяких вчених став тим правовим явищем, яким насправді в реальності не є. Звісно, що це призвело до помилок у розмежуванні адміністративного права та адміністративно-процесуального права, яке апріорі не могло відбутися правильно внаслідок нашарування ідей та концепцій радянського адміністративного права на сучасні доктринальні дослідження, що у свою чергу лише посилювало сутнісне та напевно ментальне відставання вітчизняного адміністративного права (як галузі, так і науки) від європейських його зразків.

Наголошено на прихильності до ідеї про існування адміністративно-процедурного права, норми якого і є по факту обслуговуючими для норм матеріального адміністративного права, інструментами їх реалізації. У свою чергу, адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, є механізмом реалізації адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин, який, що природньо, закріплюється матеріальними нормами адміністративного права.

Вказано, що ознаками адміністративної процедури, які максимально рельєфно відбивають її сутність, є: адресний, індивідуальний характер; у результаті видається (приймається) уповноваженим суб'єктом адміністративний акт; зовнішній характер дії; спрямованість на реалізацію

матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів.

2. Встановлено, що у широкому розумінні скарга в адміністративній процедурі – це вимога, адресована уповноваженому суб'єкту (адміністративний орган або суд), про захист прав, свобод та законних інтересів скаржника у передбаченому законом порядку – адміністративному або судовому; у вузькому – вимога, подана в адміністративному порядку, про захист прав, свобод та законних інтересів скаржника. Вказане дає усвідомлення того, що наше уявлення про скаргу дозволяє більш комплексно оцінювати нормативний ресурс інституту оскарження в адміністративній процедурі, не обмежуючи його лише рамками адміністративного оскарження.

Окреслено, характерні риси інституту оскарження в адміністративній процедурі, зокрема такі як:

1) призначення – забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи у публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень;

2) безпосередня мета – вирішення адміністративно-правового конфлікту (спору) між приватним суб'єктом (фізичною або юридичною особою) та адміністративним органом (орган публічного адміністрування чи суб'єкт, якому делеговані відповідні повноваження);

3) структуру складають адміністративно-процедурні (адміністративний порядок оскарження) та адміністративно-процесуальні (судовий порядок оскарження) норми права;

4) поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, що спрямоване на оптимальну реалізацію права особи на оскарження;

5) регулює певну групу однорідних суспільних відносин, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із

реалізацією їх учасників права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову.

3. Запропоновано багаторівневу класифікацію принципів оскарження в адміністративній процедурі. Так, залежно від змісту правових принципів, їх класифіковано на дві великі групи – цивілізаційні принципи, зокрема такі як гуманізм; демократизм; свобода; рівність; справедливість тощо та принципи національної системи права, які у свою чергу за сферою дії поділяються на:

- загально-правові: верховенство права; законність; правова визначеність; обмеженість втручання органів влади, посадових осіб у здійснення прав і свобод; захист основоположних прав і свобод людини; рівність перед законом; неприпустимість будь-якої дискримінації у реалізації прав і свобод; невідворотність відповідальності за заподіяну шкоду; єдність прав і обов'язків; гарантованість прав і свобод; незалежність судів; заборона зловживання правами; тощо;

- міжгалузеві: верховенства права, принципи гласності та змагальності сторін судового розгляду; рівності перед законом та судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами і т.д.;

- засади адміністративного судочинства, зокрема: 1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення;

- принципи адміністративної процедури, що закріплені ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру»: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом;

3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту;

– інституційні: верховенство права, оперативність, економічність та оптимальність, ефективність, офіційність, незалежність та неупередженість суб'єктів розгляду скарги, гарантування ефективних засобів правового захисту тощо.

4. Обґрунтовано, що загальна мета інституту оскарження в адміністративній процедурі в цілому співпадає із програмними цілями адміністративної процедури та адміністративного судочинства, а саме забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина у публічній сфері; ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Натомість, безпосередня мета інституту оскарження в означеній сфері полягає у забезпеченні реалізації прав, свобод чи законних інтересів осіб та/або виконання ними визначених законом обов'язків, а також захисту їх прав, свобод чи законних інтересів під час вирішення адміністративних справ на стадії оскарження.

Окреслено завдання інституту оскарження в адміністративній процедурі, серед яких згадано: справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд скарги; забезпечення належності та повноти з'ясування обставин адміністративної справи під час розгляду скарги; у випадку порушень діючого законодавства – забезпечення гарантій поновлення прав, свобод чи законних інтересів осіб; створення умов для запобігання повторенню такого порушення у майбутньому тощо. До функцій інституту оскарження в

адміністративній процедурі віднесено: контрольну, правозастосовчу, правовідновлювальну. профілактичну.

Окреслено перелік функцій інституту оскарження в адміністративній процедурі, розкрито зміст кожної із них:

1) контрольна. Полягає у тому, що уповноважені юрисдикційні суб'єкти контролюють правильність застосування та дотримання матеріальних і процесуальних норм права адміністративними органами під час розгляду останніми адміністративних справ, що стосуються публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу.

2) правозастосовча. Вказана функція знаходить своє відображення у цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративний орган, адміністративний суд) із застосування норм адміністративного та адміністративно-процесуального права задля справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду скарги, а також забезпечення належності та повноти з'ясування обставин адміністративної справи під час розгляду скарги.

3) правовідновлювальна. Її зміст спрямований на поновлення прав, свобод чи законних інтересів осіб зокрема шляхом: скасування повністю або частково адміністративного акту та зобов'язання адміністративного органу видати новий адміністративний акт; скасування повністю або частково процедурного рішення; визнання дії адміністративного органу протиправною та зобов'язання його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи; зобов'язання адміністративного органу усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом; визнання повністю або частково виконаного адміністративного акту протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

4) профілактична. Полягає у профілактиці аналогічних порушень закону у майбутньому. Правозастосовчий суб'єкт, перевіряючи законність адміністративного акту, встановлюючи існуючі порушення (щодо підстав видання, строків, форми, змісту і т.д.), фактично вказує на помилки адміністративного органу, які у майбутньому такий суб'єкт буде намагатися уникати і не повторювати під час своєї правозастосовчої діяльності. При цьому у рамках загальної превенції, що також притаманна інституту оскарження та правозастосовчій діяльності в цілому, буде здійснюватися вплив й на інші адміністративні органи, що видають адміністративні акти.

5. Зазначено, що адміністративне оскарження – це закріплений нормами адміністративно-процедурного законодавства механізм реалізації права особи на апеляцію рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, прийнятого (вчиненої) у сфері публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом.

Встановлено, що адміністративний порядок оскарження відбувається стадійно і в такій послідовності: 1. Порушення справи за скаргою. 2. Підготовка та перегляд справи. 3. Прийняття рішення у справі. 4. Виконання рішення у справі. На підставі аналізу адміністративно-процедурного законодавства, проаналізовано зміст кожної із стадій.

6. З приводу правильного розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства зазначено, що абсолютизація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та його тлумачення з відривом від завдання адміністративного судочинства призводить до того, що адміністративна юстиція фактично бере на себе процесуальне представництво системи публічного адміністрування, підміняючи суб'єктів владних повноважень у доказовій діяльності, для повного встановлення обставин справи. Метою адміністративного судочинства є ефективний захист

від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом поновлення порушених прав чи одержання відповідних компенсаційних виплат, а не забезпечення законності та пропорційності у вирішенні того чи іншого питання публічного адміністрування з урахуванням реального змісту спірних правовідносин та відповідного публічного інтересу. Зважаючи на це, не є порушенням принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі те, що у суб'єкта владних повноважень не були витребувані докази на підтвердження його заперечень проти позовних вимог у справі про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності.

Доведено, що для подальшого утвердження засади пропорційності у адміністративному судочинстві необхідним є узгодження законодавства про адміністративне судочинство із законодавством про адміністративну процедуру стосовно особливих підстав та наслідків скасування адміністративних актів, які мають багатовекторний вплив на публічний інтерес та приватні інтереси широкого кола осіб, які могли добросовісно на нього покладатись та відповідним чином використала або розпорядилася коштами чи майном чи змінила в інший спосіб свій уклад життя.

7. Констатовано, що у переважній більшості держав у законодавчих положеннях про адміністративне оскарження утверджується засада офіційного з'ясування обставин під час адміністративного оскарження, що включає всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин та їх правова переоцінка уповноваженим органом адміністративного оскарження з самостійним визначенням ним предмету та меж розгляду, незважаючи на вимоги та заперечення скаржника (Австралія, Індія, США, Тайвань) та використанням стандарту доказування більшої вірогідності (США). Водночас, у деяких державах утверджені обмежувальні підходи до регулювання можливостей учасників спірних адміністративних правовідносин щодо збирання та подання доказів на стадії адміністративного оскарження, не допускаючи це без поважних причин (Нідерланди, Сполучене Королівство), а також встановлюються спеціальні правила врахування

нововиявлених обставин (Сполучене Королівство, Китай). Зазначено, що неоднаковими є зарубіжні законодавчі рішення щодо можливості погіршення становища скаржника за підсумками адміністративного оскарження, допускаючи зміну адміністративного рішення не на користь скаржника, якщо йому була надана можливість подати пояснення та докази щодо обставин, які можуть бути покладені в основу несприятливого рішення (Індія, Німеччина, Тайвань).

Звернена увага на те, що аналіз зарубіжних законодавчих положень, спрямованих на запобігання та протидію проявам зловживання правом на адміністративне оскарження, зокрема у вигляді завідомо безпідставних, легковажних та штучних скарг чи дій, спрямованих на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду скарги, показав, що основним інструментом забезпечення добросовісного користування правом на адміністративне оскарження у зарубіжних державах є збір за адміністративне оскарження (Гонконг, Ірландія, Сінгапур, Сполучене Королівство), розмір якого може бути диференційований, залежно від категорії скаржника та його фінансового стану (Індія). Зазначено, що встановлюється й можливість залишення скарги без розгляду (відхилення у спрощеному порядку) за умови її явно неналежного обґрунтування (США), а також можливість скасування рішення про призупинення дії оскаржуваного рішення у випадку застосування скаржником будь-якої тактики затягування процесу, послідовного порушення несерйозних, образливих або нерелевантних питань у процесі адміністративного оскарження тощо (Південно-Африканська Республіка).

8. Запропоновано для забезпечення однакового правозастосування у діяльності органів адміністративного оскарження закріпити прецедентне значення за їх рішеннями, які приймаються за підсумками адміністративного оскарження шляхом підпорядкування рішень органів адміністративного оскарження нижчого рівня тим, що приймаються органами адміністративного оскарження вищого рівня, за принципом судових

прецедентів з тим винятком, що правове значення адміністративний прецедент матиме лише у рамках адміністративного органу, структурний підрозділ якого ухвалив відповідне рішення, якщо лише Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади не утвердить певний адміністративний прецедент як обов'язковий для усієї системи органів виконавчої влади. Аргументовано, що для забезпечення стійкості та ефективності системи адміністративних прецедентів, вона має включати комплексний інструментарій гарантування послідовності та можливості їх еволюційного та динамічного розвитку, а також передбачати засоби широкого залучення громадськості до процесів формування та розвитку практики органів адміністративного оскарження та інші відповідні правові та організаційні рішення. Зауважено, що, зокрема, має бути запроваджена інформаційно-телекомунікаційна система, яка забезпечуватиме скажникам можливість як подавати скарги у електронній формі з відповідними поясненнями та доказами, а також відслідковувати хід розгляду скарг, так й мати доступ до баз рішень органів адміністративного оскарження у знеособлених формі з можливістю їх пошуку за зручними параметрами.

Обґрунтована необхідність для виключення підміни процедурою адміністративного оскарження процедури прийняття адміністративного акта встановити правило про неприйнятність під час адміністративного оскарження нових доказів, за винятком виключних випадків, коли скажник або адміністративний орган надав докази неможливості їх подання чи одержання до прийняття оскаржуваного адміністративного акту, з причин, що об'єктивно від них не залежали. Підкреслено, що з'ясування обставин, які впливають на законність та обґрунтованість адміністративного акту, які не були встановлені адміністративним органом та не були і не могли бути відомі скажнику, має враховуватись під час адміністративного оскарження відповідного адміністративного акту та може бути підставою для визнання його протиправним з його скасування без необхідності його окремого перегляду за нововиявленими обставинами. Звернена увага на те, що орган

адміністративного оскарження не має бути обмеженим вимогами та запереченнями скарги, якщо під час її розгляду буде встановлено істотне порушення процедури прийняття оскаржуваного адміністративного акту або його невідповідність застосовним нормам матеріального права.

Указано на те, що перспективи вдосконалення положень законодавства України про адміністративну процедуру та адміністративно-процедурних положень галузевого адміністративного законодавства з питання зупинення виконання (дії) оскаржуваних адміністративних актів мають включати: 1) диференціацію підстав зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту, за якими, з урахуванням засад пропорційності, деякі з них зупиняються автоматично, тоді як для зупинення дії (виконання) інших від скаржника вимагається навести відповідні виняткові обставини, зокрема, пов'язані із наявністю серйозних сумнівів у правомірності оскаржуваного адміністративного акту або із тим, що внаслідок його невідкладного виконання на скаржника буде покладений непропорційний тягар із непоправними наслідками; 2) встановлення повноваження органу адміністративного оскарження визначити умови, необхідні для достатнього забезпечення захисту публічного інтересу та зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту; 3) запровадження можливості короткострокового зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту до вирішення зазначеного питання; 4) закріплення можливості зупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту як повною мірою, так й частково, зокрема, обмежуючись лише оскаржуваною частиною його наслідків для прав та законних інтересів скаржника; 5) встановлення можливості скасування рішення про призупинення дії (виконання) оскаржуваного адміністративного акту у випадку, якщо відпали підстави, які були покладені в його основу, якщо скаржник допустив прояви зловживання процедурою адміністративного оскарження або якщо мають місце інші відповідні обставини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка. 2004. 584 с.
2. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.
3. Салищева Н.Г. Адміністративний процес в СРСР. М.: Юрид. літ., 1964. 158 с.
4. Ключниченко А.П. Проведення у справах про дрібне хуліганство. К.: РІО КВШ МВС СРСР, 1970. 149 с.
5. Кукурудз Р.О. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 213 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Ірпінь, 1998. 520 с.
7. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. Рос. мовою. К.: Літера ЛТД, 2001. 320 с.
8. Адміністративне судочинство України : підручник / [О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.]. К. : Юрінком Інтер, 2009. 358 с.
9. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39-46.
10. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: Навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Національна академія внутрішніх справ України. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

12. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
13. Адміністративне право України: підручник. [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
14. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
15. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
16. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 44 с.
17. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: Монографія. Херсон, 2013. 252 с.
18. Довбенко А.М. Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 256 с.
19. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К. : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
20. Тимощук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 21 с.
21. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
22. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 195 с
23. Сорока О. О. Адміністративна процедура ліцензування діяльності з надання освітніх послуг як умова набуття вищим навчальним закладом

приватної форми власності свого статусу. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук. праць. Київ, 2012. Вип. 55. С. 271–276.

24. Малолітнева В. К. Правове регулювання здійснення державних закупівель інновацій як засобу реконструкції України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 109–113.

25. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.

26. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.

27. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56-62.

28. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 11.

29. Школик А. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібник. Львів, ЗУКЦ, 2007. 308 с.

30. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 454 с.

31. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. 232 с.

32. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 484 с.

33. Миколенко О.І. Адміністративні процедури: проблеми визначення змісту та систематизації законодавства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2006. № 3. С. 102-105.

34. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с.

35. Турчак А. М. Нуліфікація адміністративного акту: адміністративно-процесуальний аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2022. 205 с.

36. Бойко І. Доктринальні ідеї та цілі адміністративного права. *Право України*. 2019. № 5. С. 13-18.

37. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимощука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.

38. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.

39. Малик І. М. Адміністративна процедура: вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 6. С. 355-361. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.65>.

40. Кирилук І. В. Право на апеляційне оскарження постанови в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 22 с.

41. Рева В. В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 235 с.

42. Лазнюк Є. В. Провадження в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2017. 235 с.

43. Кукурудз Р.О. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2010. 22 с.
44. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 21 с.
45. Гальонкін С. А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. 232 с.
46. Словник української мови: в 11 т. К.: Видавництво «Наукова думка», 1973. Т. 9. 840 с.
47. Юридичний словник / уклад.: І. А. Городецька, І. В. Геєць. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2024. 331 с. \
48. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова. К. : Ін Юре, 2014. 520 с.
49. Кукурудз Р.О. Поняття та сутність інституту апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі. *Митна справа*. 2009. № 4 (частина 2). С. 190-195.
50. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: Навч. посіб. / За заг. ред. д.ю.н., проф. І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2003. 256 с.
51. Гнатюк С. С. Проведення справ про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
52. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена 10 грудня 1948 р. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 89.
53. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
54. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
55. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України; за ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2006. 384 с.

56. Малик І. Institute of appeal in administrative procedure: signs and concepts. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції*. (Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 26 травня 2023 року), 2023. С. 132-134.

57. Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка; відп. ред. В. Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.

58. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.

59. Курінний Є. В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. *Адміністративне право та процес*. 2013. № 2. С. 5–15.

60. Маслова А. Б. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2020. № 4. С. 118–128.

61. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *LEX PORTUS*. № 5. 2017. С. 5–16.

62. Мельник Р.С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 210 с.

63. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 548 с.

64. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 544 с.

65. Юровська В. В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини: філософський аспект нової ідеології адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 3. С. 96-102.

66. Білоус О.В. Поняття та категорії адміністративного судочинства: людиноцентричні та аксіологічні аспекти тлумачення: автореф. дис. ... докт. юрид. наук 12.00.07. Дніпро, 2020. 29 с.

67. Білоус О.В. Поняття та категорії адміністративного судочинства: людиноцентричні та аксіологічні аспекти тлумачення :: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 395 с.

68. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.

69. Лютіков П.С., Мельник-Томенко Ж.М. Тлумачення загальних принципів адміністративного судочинства: теоретико-прикладні засади застосування практики Європейського суду з прав людини: монографія. Одеса, 2021. 182 с.

70. Словник української мови: в 11 т. К.: Видавництво «Наукова думка», 1973. Т. 4. 840 с.

71. Словник іноземних слів (гол. ред. Ф. Петров). М., 1988. 608 с.

72. Сучасний словник із суспільних наук / за ред. О. Данильяна, М. Панова. Харків: Прапор. 2006. 432 с.

73. Філософський словник / [За ред. І. Т. Фролова]. М., 1991. 560 с.

74. Філософський енциклопедичний словник за заг. ред. В. І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. 742 с.

75. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції. Львів, 2011. 352 с.

76. Бэкон Ф. О принципах и началах. М.: Гос. соц.-эконом. изд-во, 1937. 82 с.

77. Алексєєв С. С. Загальна теорія права: підручник у 2-х т. М., 1981. Т. 1. 1981. 360 с.
78. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-е вид. Х., 2001. 656 с.
79. Лютіков П. С., Коломоєць Т. О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. 216 с.
80. Мельник-Томенко Ж.М. Нуліфікація адміністративного акту: адміністративно-процесуальний аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2020. 233 с.
81. Погребняк С. Втілення принципів права в юридичних актах. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 2 (45). С. 21–24.
82. Колодій А. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. 2012. № 3. С. 40-44.
83. Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
84. Писенко К. А. Методологічні проблеми дослідження принципів адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2011. № 3. С. 12–15.
85. Спасибо-Фатєєва І. «Трансцендентна судова мімікрія», або про принципи права, аналогію закону та права у судовій практиці. *Вісник Академії правових наук*. 2003. № 4 (35). С. 137-149.
86. Уварова О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика. Харків, 2012. 196 с.
87. Мілієнко О. А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 254 с.

88. Класифікація // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://ukr.wikipedia.org/wiki>

89. Кондаков Н. І. Логічний словник. 2-ге вид., випр. і доп. М. : Наука, 1975. 720 с.

90. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя, 2018. 344 с.

91. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 209 с.

92. Коломоєць Т. О., Лютіков П. С., Пирожкова Ю. В., Сквірський І. О. Адміністративне судочинство: підручник. К., 2009. 256 с.

93. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посібн. К., 2007. 531 с.

94. Liutikov P. Truth of the norm of administrative law: essence and content of the category. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 32. С. 5–15.

95. Пасенюк О. М. (кер. авт. кол.), Панченко О. Н., Авер'янов В. Б. [та ін.] Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. К., 2009. 672 с.

96. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 174–184.

97. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів, 2014. 596 с.

98. Корчинський О. І. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2017. № 876. С. 151–156.

99. Шевцова Н. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 72–75.

100. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків, 2003. 464 с.
101. Губерська Н.Л. Основні принципи організації та реалізації адміністративних процедур. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 29. Том 2. С. 47-52.
102. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
103. Сущенко Д.В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 19 с.
104. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України: навч. посіб. К: Аванпост-прим, 2004. 200 с.
105. Шандрук С.М. Базові принципи адміністративної процедури: зміст та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 92–98.
106. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К. : Атіка, 2008. 624 с.
107. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування : монографія. Київ; Харків: ПП Панов, 2016. 434 с.
108. Шарая А.А. Класифікація принципів адміністративно-процедурного права. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 6 (40). С. 81–86.
109. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
110. Соловійова О.М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна*. № 988. Серія «Право». 2011. № 10. С. 149–155.

111. Криворучко І.В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2016. Вип. 1. С. 64–74.

112. Фролов Ю.М. Класифікація принципів адміністративних процедур. *Форум права*. 2013. № 4. С. 423–429. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

113. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І.В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

114. Сущенко Д.В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 210 с.

115. Куракін О.М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» і суміжних понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 7–10.

116. Рум'янцева В. В. Поняття «безсторонній і незалежний суд» в сенсі §1 статті 6 конвенції про захист прав і основних свобод людини. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_1955.

117. Малик І. М. Принципи інституту адміністративного оскарження: поняття та класифікація. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 1. С. 416-422. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.73>

118. Словник іноземних слів. 18-те вид. М., 1989. 624 с.

119. Новий тлумачний словник української мови. У 4-х томах. 42000 слів. Т.1. К.: Аконіт, 1999. 910 с.

120. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве. М.: Издательство «Право и Жизнь», 1925. 244 с.

121. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

122. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре». 2002. 668 с.

123. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 31. Т. 2. С. 146-150.

124. Лученко Д. В. Адміністративне оскарження як механізм захисту прав людини: окремі проблеми розвитку. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. танаук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. Х.: Право, 2015. 352 с.*

125. Бевзенко В. М. Зміст і види процесуального розсуду Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. *Право України*. 2019. № 4. С. 114-135. DOI: 10.33498/loou-2019-04-114.

126. Коврах В. А. Особливості апеляційного оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві. *Юридична наука*. 2019. № 10 (100). С. 189-194. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/280e3222-127a-4d43-8921-95d0f1a8ffcb/content>.

127. Мілієнко О. А. Оскарження адміністративних актів. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2020. № 3(69). Т. 2. С. 85–91. DOI: 10.32840/1813-338X-2020.3.2.14.

128. Смолів К. В. Оскарження платником податків рішень контролюючих органів у судовому порядку: окремі теоретичні та практичні проблеми. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 82. С. 211-228. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i82.11>.

129. Постанова Верховного Суду від 30 жовтня 2018 року у справі № 161/14389/16-а про визнання бездіяльності протиправною. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77508254>.

130. Постанова Верховного Суду від 28 березня 2018 року у справі № 826/14433/16 (К/9901/7474/18) про скасування державної реєстрації прав та їх обтяжень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73188731>.

131. Постанова Верховного Суду від 8 червня 2023 року у справі № 380/5024/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111415212>. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111415212>.

132. Постанова Верховного Суду від 20 квітня 2021 року у справі № 817/1269/17 про визнання протиправними та скасування постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, припису про зупинення підготовчих та будівельних робіт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96509160>.

133. Постанова Верховного Суду від 22 вересня 2021 року у справі № 640/2411/20 про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99977249>.

134. Постанова Верховного Суду від 4 червня 2021 року у справі № 160/2734/20 про визнання протиправною та скасування постанови про закінчення виконавчого провадження. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97428943?fbclid=IwAR1fz-ONy8HUa-6kc4gBWTTzt7mZfTSr0r4_JlVReVIGX9dFp3f9bGVnk4.

135. Постанова Верховного Суду від 16 березня 2023 року у справі № 9901/494/21 про визнання протиправними та скасування указів Президента України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109675218>.

136. Постанова Верховного Суду від 16 жовтня 2018 року у справі № 9901/415/18 про визнання протиправним та нечинним Указу Президента України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77654117>.

137. Постанова Верховного Суду від 23 січня 2019 року у справі № 750/10172/17 про визнання рішення незаконним та його скасування. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79383353>.

138. Постанова Верховного Суду від 10 листопада 2022 року у справі № 990/120/22 про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107354807>.

139. Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду Власова Ю. Л., Гриціва М. І., Прокопенка О. Б. до постанови Великої Палати Верховного Суду від 10 листопада 2022 року у справі № 990/120/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107510199>.

140. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 26 травня 2016 року у справі № 826/2010/16 про визнання дій протиправними, визнання протиправними та скасування рішень і наказу, поновлення на посаді. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58040914>.

141. Постанова Верховного Суду від 21 квітня 2021 року у справі № 640/17856/19 про визнання протиправним та скасування рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96463251>.

142. Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 року № 1840/2970/18 про визнання необґрунтованим та скасування розпорядження. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>.

143. Постанова Верховного Суду від 10 вересня 2020 року у справі № 806/965/17 про визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91445072>.

144. Постанова Верховного Суду від 28 березня 2023 року у справі № 260/433/19 про скасування податкових повідомлень-рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109943696>.

145. Постанова Верховного Суду від 20 березня 2019 року № 826/14951/18 про забезпечення позову. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80606679>.

146. Постанова Верховного Суду від 12 червня 2020 року у справі № 810/5009/18 про визнання протиправним та скасування рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89793141>.

147. Постанова Верховного Суду від 30 листопада 2021 року у справі № 826/17175/18 про визнання протиправним і скасування протоколу, визнання протиправними дій, стягнення моральної шкоди. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101502620?fbclid=IwAR0Lu6KmS-XXXjcr2Mq4K8GV6Iaj-0RkJ_f0zO2MKaFoXfwGMMUjKec0gtg.

148. Малик І.М. Проблемні аспекти розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 11. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-04>

149. Дрофіч, О. Ю. Юридичні властивості рішень митних органів та окремі аспекти їх прийняття, зміни та припинення їх чинності за законодавством США. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2022. № 6. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-6-01-06>.

150. United States Citizenship and Immigration Services. Administrative Appeals Office Practice Manual. Chapter 1. The Administrative Appeals Office. URL: <https://www.uscis.gov/administrative-appeals/aao-practice-manual/chapter-1-the-administrative-appeals-office>.

151. Fiscal Code of Germany of 1 October 2002 (Federal Law Gazette I p. 2541). Status as of 31 May 2021. URL: <https://laweuro.com/?p=15096>.

152. Administrative Reconsideration Law of the People's Republic of China (Revision Draft) of 17 March 2023. URL: <https://www.chinalawtranslate.com/en/arل/>.

153. On J. Observations on the First Draft Revision of the Administrative Reconsideration Law. China Law Translate. 2021. URL: <https://www.chinalawtranslate.com/en/observations-on-the-first-draft-revision-of-the-administrative-reconsideration-law/>.

154. Environmental Protection Tribunal of Canada. Request a Review of a Compliance Order. 2023. URL: <https://www.eptc-tpec.gc.ca/en/request-for-review/compliance-order.html?wbdisable=true>.

155. Australia Freedom of Information Act of 1982 No. 3. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A02562>

156. United States Citizenship and Immigration Services. Administrative Appeals Office Practice Manual. Chapter 3. Appeals. URL: <https://www.uscis.gov/administrative-appeals/ao-practice-manual/chapter-3-appeals>

157. Republic of China (Taiwan) Administrative Appeal Act CH of 24 March 1930. Amended Date: 27 June 2012. URL: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030020>.

158. Act of India to consolidate and amend the law relating to income-tax and super-tax (Income-tax Act of India) of 1 April, 1962 no. 43. Status as of 2023. URL: <https://incometaxindia.gov.in/pages/acts/income-tax-act.aspx>.

159. Inland Revenue Authority of Singapore. Corporate Income Tax - Objection and Appeal Process (Third Edition). 2023. URL: https://www.iras.gov.sg/media/docs/default-source/e-tax/e-tax-guide_cit_objection-and-appeal-process.pdf?sfvrsn=83675467_6.

160. South African Revenue Service. Excise external policy internal administrative appeal. 2023. URL: <https://www.sars.gov.za/wp-content/uploads/Ops/Policies/SE-APL-02-Internal-Administrative-Appeal-External-Policy.pdf>.

161. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан : Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. Дата обновления: 1 мая 2023 года. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264&pos=1399;-36#pos=1399;-36.

162. World Bank. The Administrative Review Process for Tax Disputes: Tax Objections and Appeals in Latin America and the Caribbean. 2019. URL:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/197591554404274707/pdf/TheAdministrative-Review-Process-for-Tax-Disputes-Tax-Objections-and-Appealsin-Latin-America-and-the-Caribbean-A-Toolkit.pdf>.

163. Dutch General Administrative Law Act of 1 January 1994. URL: https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/15446_dutch-general-administrative-law-act.pdf

164. United Kingdom Home Office. UK Visas and Immigration Administrative review. Version 12.0. 2021. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1015181/Administrative_review.pdf.

165. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 29 ноября 2019 года № 7 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P190000007S>.

166. Дрофіч, О. Ю. Специфіка підстав та процедур прийняття, зміни та припинення чинності рішень митних органів за законодавством Казахстану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 6. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.37>.

167. Юрійчук І. В. Право на адміністративне оскарження як гарантія захисту прав людини при наданні адміністративних послуг. Всеукраїнський правничий форум «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, травень 2019 року). С. 209-212. URL: https://www.researchgate.net/publication/336220739_Pravo_na_administrativne_oskarzenna_ak_garantia_zahistu_prav_ludini_pri_nadanni_administrativnih_poslug.

168. Swedish Administrative Procedure Act (2017:900). URL: <https://www.government.se/contentassets/3c56d854a4034fae9160e12738429fb8/the-administrative-procedure-act-2017900/>.

169. Малик І.М. Зарубіжний досвід правового регулювання питань зупинення дії (виконання) адміністративного акту у рамках адміністративного оскарження як основа для вдосконалення законодавства

України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-02>.

170. Cotty and Others v Registrar of the Council for Medical Schemes and Others [2021] 2 All South Africa 793 (GP). URL: <https://www.derebus.org.za/wp-content/uploads/2021/07/Cotty-and-Others-v-Registrar-of-the-Council-for-Medical-Schemes-and-Others-2021-2-All-SA-793-GP.pdf>.

171. United States Citizenship and Immigration Services. 2021. Administrative Appeals Office Practice Manual. AAO Non-Precedent Decisions. URL: <https://www.uscis.gov/administrative-appeals/aao-decisions/aao-non-precedent-decisions>

172. Courts and Tribunals Judiciary. The Administrative Court Judicial Review Guide (7th edition). 2022. URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/11/14.130_HMCTS_Administrative_Court_Guide_2022_FINAL_v06_WEB__2_.pdf.

173. U.S. Electronic Code of Federal Regulations. Title 8 – Aliens and Nationality. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/8/103.3>.

174. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 31(2). С. 146-150.

175. Писаренко Н. Б. Судовий і позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового врегулювання в Україні. Вплив Європейського Союзу на національне адміністративне судочинство : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 трав. 2011 р.). Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, Університет ім. Георга - Августа, (Німеччина, м. Гьотінген), 2012. С. 67-77.

176. Михайлюк Я. Б. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 125-131. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.1981>.

177. Логвиненко А. О. Засади процедури адміністративного оскарження як основа вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування. *Тридцять дев'яти економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* (м. Львів, 26 липня 2019). Львів, 2019. 96 с. С. 89-92.

178. Маркова О. О. Українська модель адміністративної процедури. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 177-180.

179. Малик І.М. Межі предмету розгляду та повноваження органу адміністративного оскарження: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. Випуск 78: частина 2. С. 77-82. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.12>

180. Рада бізнес-омбудсмена. Інформація по статусу виконання лише системних рекомендацій на основі окремих кейсів та відповідно до опублікованих системних звітів. URL: <https://boi.org.ua/recommendations/>.

181. Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації». 2019. URL: <https://boi.org.ua/publications/systemicreports/1219-sistemnij-zv-t-adm-n-strativne-oskarzhennya-potochnij-standa-rekomendac-lipen-2019/>.

182. Малєєва Г. Л. Окремі проблеми правового регулювання процедури оскарження у сфері митної справи України. *Форум Права*. 2022. № 72 (1). С. 13-20. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.5529546>

183. Постанова Верховного Суду від 7 грудня 2022 року у справі № 200/6156/20-а про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень, рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107759767>.

184. Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2019 року № 821/597/18 про визнання протиправним та скасування рішення митного органу. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85154589>.

ДОДАТКИ

Додаток «А»

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

В яких висвітлені основні наукові результати дисертації:

1. Малик І.М. Адміністративна процедура: вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 6. С. 355-361. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.65>

2. Малик І.М. Зарубіжний досвід правового регулювання питань зупинення дії (виконання) адміністративного акту у рамках адміністративного оскарження як основа для вдосконалення законодавства України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-02>.

3. Малик І.М. Межі предмету розгляду та повноваження органу адміністративного оскарження: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. Випуск 78: частина 2. С. 77-82. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.12>

4. Малик І.М. Проблемні аспекти розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 11. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-04>

5. Малик І.М. Принципи інституту адміністративного оскарження: поняття та класифікація. *Аналітично-порівняльне правознавство. Електронне наукове видання*. 2024. № 1. С. 416-422. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.73>.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Малик І. Institute of appeal in administrative procedure: signs and concepts. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. (Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 26 травня 2023 року), 2023. С. 132-134.

7. Малик І. Сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі. *Соціальні права. Виклики воєнного часу*: збірка тез доповідей Шостої Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 6 лип. 2023 р.). Харків: Право, 2023. С. 341-344.

Додаток «Б»

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Ректор Університету
митної справи та фінансів,

Д.О. Бочаров

_____ 2025 р.



«21» січня 2025 р.

м. Дніпро № _____

про впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертації Сірак Інеси Миколаївни «Інститут оскарження в адміністративній процедурі» на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі права за спеціальністю 081 «право»

комісія у складі: проректора з навчальної роботи Університету митної справи та фінансів, кандидата юридичних наук, доцента Є.В. Гармаш (голова), проректора з наукової роботи Університету митної справи та фінансів, доктора юридичних наук, професора Д.В. Приймаченка, завідувача кафедри публічного та приватного права доктора юридичних наук, професора Т.П. Мінки, уклала цей акт про те, що основні результати дисертації Сірак Інеси Миколаївни «Інститут оскарження в адміністративній процедурі» використовуються у навчальному процесі Університету митної справи та фінансів, зокрема: при підготовці навчально-методичного комплексу з дисциплін «Адміністративне право України», «Інструменти публічного адміністрування», для підготовки відповідних підрозділів підручників і навчальних посібників із курсу «Адміністративне право України» та при розробці навчальних посібників, підручників тощо.

Голова комісії

Є. В. Гармаш

Д. В. Приймаченко

Т. П. Мінка

Додаток «В»

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Ректор Університету
митної справи та фінансів,
Д.О. Бочаров

_____ 2025 р.

АКТ

«20» січня 2025 р.



м. Дніпро № _____

**про впровадження у науково-дослідну діяльність Університету
митної справи та фінансів основних результатів дисертації Сірак Інеси
Миколаївни «Інститут оскарження в адміністративній процедурі» на
здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі права за
спеціальністю 081 «право»**

комісія у складі: проректора з наукової роботи Університету митної справи та фінансів, доктора юридичних наук, професора Д.В. Приймаценка (голова), завідувача кафедри публічного та приватного права доктора юридичних наук, професора Т.П. Мінки, професора кафедри публічного та приватного права доктора юридичних наук, професора П.С. Лютікова, уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Сірак Інеси Миколаївни «Інститут оскарження в адміністративній процедурі» використовуються у науково-дослідній діяльності Університету митної справи та фінансів, а саме: в процесі наукового дослідження за науково-дослідною темою кафедри адміністративного та митного права «Адміністративно-правове регулювання публічних відносин» (№ державної реєстрації 0119U100014) було подано для ознайомлення та подальшого використання матеріали, в яких викладено основні положення дисертації І.М. Сірак:

1. Малик І.М. Адміністративна процедура: вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 6. С. 355-361. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.65>

2. Малик І.М. Зарубіжний досвід правового регулювання питань зупинення дії (виконання) адміністративного акту у рамках адміністративного оскарження як основа для вдосконалення законодавства України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-01-02>.

3. Малик І.М. Межі предмету розгляду та повноваження органу адміністративного оскарження: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. Випуск 78: частина 2. С. 77-82. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.12>

4. Малик І.М. Проблемні аспекти розуміння та застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у взаємозв'язку із завданням адміністративного судочинства. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія:*

право, публічне управління та адміністрування. 2024. № 11. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-04>

5. Малик І.М. Принципи інституту адміністративного оскарження: поняття та класифікація. *Аналітично-порівняльне правознавство. Електронне наукове видання*. 2024. № 1. С. 416-422. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.73>.

6. Малик І. Institute of appeal in administrative procedure: signs and concepts. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції*. (Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 26 травня 2023 року), 2023. С. 132-134.

7. Малик І. Сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі. *Соціальні права. Виклики воєнного часу: збірка тез доповідей Шостої Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики»* (м. Київ, 6 лип. 2023 р.). Харків: Право, 2023. С. 341-344.

Голова комісії



Д. В. Приймаченко



Т. П. Мінка



П. С. Лютіков



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ з питань правової політики

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

СІРАК Інеси Миколаївни у законотворчу діяльність

Комісія у складі: заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики – голови підкомітету з цивільного та адміністративного законодавства Калаура І.Р., заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики – співголови підкомітету з питань правосуддя Павліша П.В. та керівника секретаріату Комітету Колісника І.В., склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Сірак Інеси Миколаївни на тему: «Інститут оскарження в адміністративній процедурі», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є надзвичайно актуальними та можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів України як основної форми права в нашій державі.

Цей акт наданий для подання у відповідну спеціалізовану вчену раду із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Заступник Голови Комітету,
голова підкомітету з цивільного
та адміністративного
законодавства

І.Р. КАЛАУР

Заступник Голови Комітету, співголова
підкомітету з питань правосуддя

П.В. ПАВЛІШ

Керівник секретаріату Комітету

І.В. КОЛІСНИК



Підпис Калаура І.Р.
підтверджую Павліша П.В.
Колісника І.В.
Керівник секретаріату
Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України
«30» червня, 2025 р.



Апарат Верховної Ради України
04-26/18-2025/150315 від 30.06.2025
1926808

І.С.