

РОЗДІЛ 14

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.9:35.07

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/74>

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

ADMINISTRATIVE APPEAL: CURRENT STATE OF LEGAL DOCTRINE

Мінка Т.П., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри публічного та приватного права

Університет митної справи та фінансів

У статті здійснено ґрунтовне дослідження природи та правового змісту адміністративного оскарження як різновиду альтернативного механізму врегулювання правових спорів. Обґрунтовано, що розгляд адміністративного оскарження виключно як допоміжного способу захисту прав не відповідає сучасним засадам правової держави та концепції сервісного публічного управління. Показано, що адміністративне оскарження виконує важливу функцію не лише у відновленні порушених прав і законних інтересів приватних осіб, але й у забезпеченні належної організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Проаналізовано переваги цього інституту, серед яких доступність для суб'єктів звернення, відсутність обов'язкової сплати зборів, оперативність розгляду скарг та можливість усунення порушень безпосередньо тим органом, що їх допустив. Водночас вказано на окремі недоліки, пов'язані із ризиками недостатньої неупередженості органів, які розглядають скарги, та обмеженістю процесуальних гарантій порівняно із судовим порядком. Розглянуто також європейський досвід, зокрема положення актів Ради Європи та Європейського Союзу, які встановлюють право кожної особи на ефективні засоби адміністративного оскарження та належне урядування. Наголошено на тому, що перспективи розвитку інституту адміністративного оскарження в Україні слід пов'язувати з подальшим удосконаленням законодавства у напрямі посилення гарантій об'єктивності та прозорості процедури, а також із гармонізацією вітчизняних правових актів у цій сфері із європейськими стандартами. Зроблено висновок про необхідність формування цілісної моделі захисту прав у сфері публічно-правових відносин, де адміністративне та судове оскарження взаємно доповнюватимуть одне одного, забезпечуючи ефективне поновлення порушених прав на основі принципів верховенства права та людиноцентризму.

Ключові слова: адміністративне оскарження, альтернативне врегулювання спорів, публічна адміністрація, адміністративна процедура, механізм, оскарження, адміністративний акт, адміністративне судочинство.

The article provides a thorough study of the nature and legal substance of administrative appeals as a type of alternative mechanism for resolving legal disputes. It is argued that viewing administrative appeals solely as an auxiliary means of protecting rights does not correspond to the modern foundations of the rule of law and the concept of service-oriented public administration. It is demonstrated that administrative appeals play an important role not only in restoring violated rights and legitimate interests of private individuals but also in ensuring the proper organization of the activities of state authorities and local self-government bodies. The advantages of this institution are analyzed, including its accessibility for applicants, the absence of mandatory fees, the promptness of complaint consideration, and the possibility of remedying violations directly by the body that committed them. At the same time, certain shortcomings are highlighted, related to the risks of insufficient impartiality of the bodies considering complaints and the limited procedural safeguards compared to judicial proceedings. The article also examines European practice, particularly the provisions of acts of the Council of Europe and the European Union, which establish the right of every individual to effective means of administrative appeal and good governance. It is emphasized that the prospects for developing the institution of administrative appeals in Ukraine should be linked to further improvement of legislation aimed at strengthening guarantees of objectivity and transparency of procedures, as well as harmonizing national legal acts in this area with European standards. The conclusion is made on the need to form a comprehensive model of rights protection in the field of public law relations, where administrative and judicial appeals will complement each other, ensuring effective restoration of violated rights based on the principles of the rule of law and person-centeredness.

Keywords: administrative appeal, alternative dispute resolution, public administration, administrative procedure, mechanism, appeal, administrative act, administrative justice.

Дослідження механізмів врегулювання правових спорів, їх структури та особливостей окремих видів і надалі лишається актуальним напрямом наукових пошуків. Це зумовлено низкою суттєвих чинників, серед яких слід відзначити потребу у поглибленому впровадженні концепції «людиноцентризму» у практику реалізації та захисту прав особи, що відповідає сучасним стандартам правової держави. Крім того, дослідження оптимальних моделей захисту прав людини є необхідним для підвищення ефективності існуючих механізмів, а також для зниження надрізного навантаження на національну судову систему. Не менш вагомим чинником є проблема низького рівня виконання судових рішень, що, у свою чергу, актуалізує пошук альтернативних та додаткових засобів забезпечення прав та інтересів учасників правовідносин. Таким чином, системне наукове осмислення зазначених аспектів є не лише теоретично важливим, а й має прикладне значення для вдосконалення правозастосовчої практики.

Проблематика застосування адміністративних способів врегулювання правових спорів знаходила своє відо-

браження у низці комплексних наукових досліджень, виконаних провідними вченими-правознавцями. Зокрема, суттєвий внесок у розробку теоретико-правових засад альтернативного врегулювання спорів здійснили Л.К. Воронова, Н.Ю. Задирака, Л.О. Золотухіна, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, М.П. Кучерявенко, Б.О. Логвиненко, Ю.О. Легеза, О.П. Орлюк, О.В. Пушкіна, О.Ф. Скакун, В.В. Юровська та інші дослідники. У їхніх працях комплексно розглянуто питання правової природи, класифікації, а також умов і механізмів реалізації таких способів захисту прав та законних інтересів.

Відтак, метою цієї наукової статті є поглиблене з'ясування змісту процедури адміністративного оскарження як різновиду альтернативного (позасудового) врегулювання правових спорів.

Процедуру адміністративного оскарження доцільно віднести до числа альтернативних (позасудових) механізмів врегулювання правових спорів. Її застосування слугує важливим засобом поновлення порушених прав та інтересів приватних осіб, сприяє підвищенню результативності

адміністративних процедур, а також забезпечує більш якісне виконання завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. Організація та проведення адміністративних процедур має бути зорієнтована насамперед на належне виконання державою своїх обов'язків перед громадянами. Виконання цих обов'язків має ґрунтуватися на принципах поваги до особи, пріоритетності її прав та створенні належних умов для їх реалізації.

Варто підкреслити, що ще ухвалена у 1998 році Концепція адміністративної реформи в Україні визначила як основну мету побудову системи публічного управління, заснованої на сервісному обслуговуванні населення, відході від моделі державоцентризму та утвердженні людиноорієнтованої політики [1]. «Людиноцентристський» підхід передбачає те, що адміністративні процедури та, зокрема, інститут адміністративного оскарження мають бути спрямовані на задоволення потреб приватних осіб і створення для них максимально сприятливих умов у відносинах із органами публічної влади [2].

У зв'язку з цим виникає необхідність глибшого теоретичного осмислення сутності адміністративного оскарження, його призначення та ролі у загальній системі способів захисту прав і законних інтересів приватних осіб. Це дозволяє не лише визначити його місце серед інших юридичних засобів поновлення порушених прав, але й сформувати більш досконалі підходи до правового регулювання та практичного застосування адміністративного оскарження як дієвого інструмента взаємодії громадянина з публічною владою [3, с. 238].

У науковій літературі адміністративне оскарження обґрунтовано визначають як правовий інститут, що охоплює сукупність нормативних приписів, які врегульовують відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією фізичними чи юридичними особами свого права на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади. Цей механізм реалізується шляхом подання скарги до компетентного органу виконавчої влади чи посадової особи, уповноважених розглядати такі звернення та приймати за ними рішення [4, с. 8].

Окрім того, у наукових працях висловлюється позиція, відповідно до якої інститут адміністративного оскарження доцільно розглядати як складову більш широкого комплексного інституту оскарження у сфері адміністративного права. До цього комплексного інституту, поряд із адміністративним оскарженням, також пропонується віднести інститути судового оскарження, які разом формують цілісну систему гарантій поновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин [5, с. 14].

У європейській адміністративно-правовій науці інститут адміністративного оскарження трактується значно ширше, особливо якщо йдеться про коло суб'єктів, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути предметом такого оскарження. На відміну від більш вузьких підходів, що іноді переважають у доктрині та практиці Ради Європи та Європейського Союзу підкреслюється, що в порядку адміністративного оскарження можуть переглядатися акти всіх органів публічної адміністрації.

Європейське адміністративне оскарження ґрунтується, зокрема, на рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, що стосуються належного управління та права на добру адміністрацію. Наприклад, у Рекомендації СМ/Res(2007)7 «Про добру адміністрацію» прямо вказується на необхідність створення ефективних механізмів оскарження адміністративних актів та дій усіх органів публічної влади, зокрема шляхом адміністративного оскарження [6].

Аналогічні положення містяться в інших актах ЄС. Так, стаття 41 Хартії основних прав Європейського Союзу закріплює право кожної особи на те, щоб її справи роз-

глядалися неупереджено та в розумний строк органами та установами ЄС, а також передбачає право на ефективні засоби адміністративного оскарження [7]. Загальні принципи права ЄС, що випливають із практики Суду Європейського Союзу, також підкріплюють вимогу забезпечення особам доступу до ефективних засобів захисту у взаємодії з органами публічної адміністрації.

В Україні передбачено два основних способи оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади: це судовий порядок, що реалізується через адміністративне судочинство, та адміністративне оскарження, що здійснюється в позасудовому порядку.

Судове оскарження в порядку адміністративного судочинства має певні особливості і переваги у порівнянні з адміністративним оскарженням. Так, до переваг судового способу оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади можна віднести гарантовану незалежність та неупередженість розгляду правового спору, а також наявність процесуальних гарантій для сторін, таких як рівність перед судом, змагальність, гласність, наявність права на апеляційне та касаційне оскарження тощо. Водночас серед недоліків судового порядку оскарження варто назвати значну тривалість розгляду спору, високий рівень фінансових витрат на судовий процес та складність судових процедур для пересічних громадян.

Аналіз інституту адміністративного оскарження дає підстави стверджувати, що він має як очевидні переваги для приватних осіб, так і певні вади. До основних позитивних характеристик адміністративного оскарження слід віднести насамперед його доступність. Подання скарги в порядку адміністративного оскарження не вимагає від особи спеціальних юридичних знань чи обов'язкового залучення адвоката, що істотно відрізняє цей порядок від судового провадження, у якому участь фахового представника часто є практичною необхідністю для належного захисту прав та інтересів.

Ще однією важливою перевагою адміністративного оскарження є його оперативність. Строки розгляду скарг адміністративними органами, як правило, значно коротші порівняно з часом, необхідним для судового розгляду справи. Важливо також наголосити на безоплатності процедури адміністративного оскарження. На відміну від судового порядку, де у більшості випадків передбачено сплату судового збору (за винятком випадків, прямо визначених законом), розгляд адміністративних скарг здійснюється безкоштовно для заявника. Окрім цього, слід відзначити результативність адміністративного оскарження. За результатами розгляду адміністративної скарги уповноважений орган має можливість прийняти рішення по суті скарги та, за потреби, самостійно виправити виявлені порушення. Це принципово відрізняє адміністративний порядок оскарження від судового, де суди обмежені у втручанні в дискреційні повноваження органів виконавчої влади та не можуть підміняти собою орган публічної влади.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, слід зазначити, що інститут адміністративного оскарження посідає важливе місце у системі засобів захисту прав та законних інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах. Його функціональне призначення полягає не лише у відновленні порушених прав, але й у забезпеченні належного виконання органами публічної адміністрації своїх обов'язків перед громадянами, що прямо корелює із сучасною концепцією сервісної держави та людиноцентризму у публічному управлінні. Адміністративне оскарження вирізняється низкою істотних переваг – доступністю, оперативністю, безоплатністю та можливістю вирішення питання по суті безпосередньо органом публічної влади. Слід також відзначити, що національна модель адміністративного оскарження розвивається у руслі європейських стандартів доброго урядування, що передбача-

ють забезпечення особам реального доступу до ефективних механізмів адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності всіх органів публічної адміністрації.

На нашу думку, перспективи розвитку інституту адміністративного оскарження в Україні безпосередньо пов'язані із подальшою гармонізацією національного законодавства та адміністративної практики із європейськими підходами, удосконаленням процедурних норм, спрямованих на посилення гарантій об'єктивності та про-

зорості розгляду адміністративних скарг, а також із забезпеченням балансу між оперативністю адміністративного врегулювання спорів та належним захистом прав осіб. У зв'язку з цим важливо розвивати доктринальні підходи до визначення місця адміністративного оскарження у загальній системі юридичних способів захисту, потрібно сформулювати концептуально цілісну та ефективну модель взаємодії громадянина з органами публічної влади на засадах верховенства права та пріоритетності прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
2. Мілієнко О.А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 479 с., с. 73–75.
3. Виконавча влада і адміністративне право за ред. В. Б. Авер'янова; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Ін Юре, 2002. 668 с.
4. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку автореф. дис. канд. юрид. наук 12.00.07 НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 19 с.
5. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві автореф. дис. ... докт. юрид. наук 12.00.07 Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 36 с.
6. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007>.
7. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>.