

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ І
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТА
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ

Виконав: здобувач вищої освіти

2 курсу магістратури

Галузь знань 28 «Публічне управління
та адміністрування»

спеціальність 281 «Публічне управління
та адміністрування»

Рошинець Степан Степанович

Керівник – кандидат юридичних наук,
доцент Закаленко О.В.

Рецензент – кандидат юридичних наук,
доцент Сідор М.І.

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Рошинця Степана Степановича на тему:
«Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації в
адміністративному порядку»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячене комплексному аналізу теоретико-правових та практичних аспектів функціонування інституту адміністративного оскарження в Україні в умовах кардинальної реформи, спричиненої набранням чинності 15 грудня 2023 року Законом України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП).

У роботі детально досліджено сутнісну трансформацію інституту: від загального інституту скарги в межах Закону «Про звернення громадян» до окремої, формалізованої адміністративної процедури – провадження за скаргою.

Проаналізовано значне розширення предмета оскарження, що, згідно із ЗАП, тепер включає не лише кінцеві адміністративні акти, але й окремі процедурні рішення (наприклад, відмова в доступі до матеріалів), дії та бездіяльність адміністративних органів. Систематизовано багаторівневу систему принципів адміністративного оскарження (цивілізаційних, загальноправових та інституційних), виокремивши *неупередженість* та *ефективність*, як ключові засади, покликані вирішити хронічну проблему дефіциту довіри до адміністрації.

Особливу увагу приділено аналізу правового регулювання. Виявлено, що ключовою особливістю української моделі є вільний паралелізм – право особи

на власний розсуд обирати судовий або адміністративний захист, що впливає з тлумачення Конституційним Судом України статті 55 Конституції. Встановлено, що в цих умовах ЗАП пропонує не *примус*, а *стимули* для обрання адміністративного шляху, зокрема механізм зупинення дії оскаржуваного акта.

Здійснено оцінку практичної ефективності досліджуваного механізму. На основі аналізу узагальнених статистичних даних правозастосовної практики виявлено суттєву диспропорцію між низькою результативністю адміністративного оскарження та високою ефективністю судового захисту. Цей розрив кваліфіковано, як свідчення системної інституційної упередженості суб'єктів розгляду скарг, що фактично нівелює законодавчі стимули ЗАП та спонукає громадян надавати перевагу судовому способу захисту, як єдино надійному.

Наукова новизна дослідження полягає у системному переосмисленні інституту адміністративного оскарження в умовах зміни правової парадигми в Україні та зводиться до наступного:

1. Концептуалізації проблеми нормативно-правової невизначеності в сфері діяльності Комісій з розгляду скарг. Доведено, що відсутність детального підзаконного регулювання процедури їх формування та функціонування перетворює цей інститут з дієвого інструменту громадського контролю на декларативну надбудову, позбавлену реального впливу на прийняття рішень.

2. Обґрунтуванні необхідності переходу до диференційованої моделі оскарження, яка поєднує загальний принцип вільного вибору засобів захисту (*free parallelism*) із запровадженням селективного обов'язкового досудового оскарження (за французькою моделлю *RAPO*) для вузької категорії технічно складних спорів з метою процесуальної економії.

Практичне значення дослідження виявляється у розробці конкретних пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази. Зокрема, аргументовано нагальну потребу в затвердженні Кабінетом Міністрів України «Типового положення про комісію з розгляду скарг», яке б містило імперативні

гарантії залучення незалежних експертів та представників громадськості (не менше 1/3 складу). Реалізація запропонованих змін дозволить трансформувати інститут адміністративного оскарження з формальної бюрократичної процедури на ефективний механізм досудового врегулювання спорів, що суттєво розвантажить систему адміністративного судочинства.

Результати дослідження можуть бути використані у нормотворчій діяльності, а також у практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації (зокрема органів місцевого самоврядування) для належної імплементації стандартів розгляду скарг.

Ключові слова: адміністративне оскарження, Закон України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт, провадження за скаргою, суб'єкт публічної адміністрації, комісія з розгляду скарг, дефіцит довіри, верховенство права, зарубіжний досвід, RAPO.

SUMMARY

for the master's thesis of Roshynets Stepan Stepanovych on the topic:
«Appealing decisions, actions or inaction of a public administration entity in
administrative proceedings»

Master's research project for the qualification degree of Master in specialty 281 "Public Management and Administration". - National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2025.

The master's thesis is devoted to a comprehensive analysis of the theoretical, legal and practical aspects of the functioning of the institute of administrative appeal in Ukraine in the context of a radical reform caused by the entry into force on December 15, 2023 of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" (LAP).

The work examines in detail the essential transformation of the institute: from the general institute of a complaint within the framework of the Law "On Citizens' Appeals" to a separate, formalized administrative procedure - proceedings on a complaint. The significant expansion of the subject of the appeal is analyzed, which, according to the LAP, now includes not only final administrative acts, but also individual procedural decisions (for example, denial of access to materials), actions and inaction of administrative bodies. The multi-level system of principles of administrative appeal (civilizational, general law and institutional) is systematized, highlighting impartiality and efficiency as key principles designed to solve the chronic problem of a lack of trust in the administration.

Particular attention is paid to the analysis of legal regulation. It was found that the key feature of the Ukrainian model is free parallelism - the right of a person to choose judicial or administrative protection at his own discretion, which follows from the interpretation of Article 55 of the Constitution by the Constitutional Court of Ukraine. It was established that in these conditions the LAP offers not coercion, but

incentives for choosing an administrative path, in particular the mechanism for suspending the action of the contested act.

The practical effectiveness of the mechanism under study was assessed. Based on the analysis of generalized statistical data of law enforcement practice, a significant disproportion between the low effectiveness of administrative appeal and the high effectiveness of judicial protection was revealed. This gap is qualified as evidence of the systemic institutional bias of the subjects of complaint consideration, which actually neutralizes the legislative incentives of the LAP and encourages citizens to prefer judicial protection as the only reliable one.

The scientific novelty of the study lies in the systematic rethinking of the institution of administrative appeal in the context of a change in the legal paradigm in Ukraine and boils down to the following:

1. Conceptualization of the problem of regulatory uncertainty in the field of activity of the Commissions for Review of Complaints. It is proven that the lack of detailed by-laws regulating the procedure for their formation and functioning turns this institution from an effective tool of public control into a declarative superstructure devoid of real influence on decision-making.

2. Substantiation of the need to transition to a differentiated model of appeal, which combines the general principle of free choice of means of protection (free parallelism) with the introduction of selective mandatory pre-trial appeal (according to the French RAPO model) for a narrow category of technically complex disputes for the purpose of procedural economy.

The practical significance of the study is manifested in the development of specific proposals for improving the regulatory framework. In particular, the urgent need for the Cabinet of Ministers of Ukraine to approve the Model Regulation on the Complaints Commission, which would contain imperative guarantees for the involvement of independent experts and representatives of the public (not less than 1/3 of the composition), is argued. The implementation of the proposed changes will allow transforming the institution of administrative appeal from a formal bureaucratic

procedure to an effective mechanism for pre-trial dispute resolution, which will significantly relieve the administrative justice system.

The results of the study can be used in regulatory activities, as well as in the practical activities of public administration entities (in particular, local governments) for the proper implementation of standards for reviewing complaints.

Keywords: administrative appeal, Law of Ukraine "On Administrative Proceedings", administrative act, proceedings on a complaint, public administration entity, commission for consideration of a complaint, lack of trust, rule of law, foreign experience, RAPO.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ В УКРАЇНІ	7
1.1. Поняття та зміст адміністративного оскарження	7
1.2. Принципи адміністративного оскарження	15
1.3. Правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації	22
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СКАРДЖЕННЯ	35
2.1. Право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації	35
2.2. Зміст і структура провадження з оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації	41
2.3. Правове положення учасників процедури адміністративного оскарження	51
РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ	65
ВИСНОВКИ	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	91

ВСТУП

В умовах євроінтеграційних прагнень України та необхідності побудови сервісно-орієнтованої держави, ефективний захист прав приватної особи в її відносинах з публічною адміністрацією набуває першочергового значення. Ключовим інструментом такого захисту, поряд із судовим, є інститут адміністративного оскарження.

Актуальність теми зумовлена докорінною реформою цієї сфери, пов'язаною з набранням чинності 15 грудня 2023 року Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП). Цей закон вперше на кодифікованому рівні виводить адміністративне оскарження зі сфери загальних звернень громадян і перетворює його на окрему, формалізовану адміністративну процедуру. Новели ЗАП, такі як розширення предмета оскарження (включно з процедурними діями), запровадження дієвих стимулів (зупинення дії акта) та, найголовніше, створення колегіальних комісій з розгляду скарг, покликані вирішити головну проблему інституту – багаторічний дефіцит довіри з боку громадян та бізнесу.

Проблема полягає в тому, що історично складена модель вільного паралельного оскарження та низька ефективність досудового порядку (що підтверджується статистикою, наприклад, у податковій сфері) змушували осіб покладатися виключно на судовий захист. Це, своєю чергою, призводило до надмірного навантаження на адміністративні суди.

Саме тому набрання чинності ЗАП актуалізує не лише теоретичне осмислення, але й нагальну потребу у вирішенні практичних проблем імплементації його норм. Найгострішим питанням є нормативно-правова невизначеність щодо порядку формування та функціонування комісій з розгляду скарг, особливо на рівні органів місцевого самоврядування (ОМС). Без

вирішення цієї проблеми ключова антикорупційна новела ЗАП ризикує залишитися нереалізованою.

Теоретичною основою дослідження стали праці провідних вітчизняних вчених у галузі адміністративного права та процедури. Вагомий внесок у розробку доктрини адміністративної процедури та оскарження зробили такі науковці, як В. Тимошук, А.Ю. Осадчий, Закаленко О.В., І. Коліушко, Д.В. Лученко, І.М. Малик, А.А. Пухтецька, І.В. Бойко та інші. Фундаментальні положення адміністративного права, що стали підґрунтям роботи, розроблені у працях науковців Національного університету «Одеська юридична академія», зокрема С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової, Осадчого А.Ю., Закаленко О.В. та інших. Водночас, саме практичні аспекти впровадження норм ЗАП про оскарження в умовах сьогодення потребують нового, комплексного наукового аналізу.

Об'єктом дослідження кваліфікаційної роботи є суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління в процесі забезпечення та захисту прав і законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Предметом дослідження є теоретико-правові засади, механізм реалізації та проблеми функціонування інституту адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні в контексті положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

Метою кваліфікаційної роботи є узагальнення здобутих знань для проведення комплексного наукового дослідження інституту адміністративного оскарження в Україні, виявлення проблем його правового регулювання та функціонування в контексті нового ЗАП та розробка пропозицій щодо його вдосконалення на основі аналізу вітчизняної практики та зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

- охарактеризувати поняття та зміст адміністративного оскарження, як інституту адміністративного права та виду адміністративної процедури;
- проаналізувати систему принципів інституту адміністративного оскарження;
- дослідити особливості правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- визначити зміст права на оскарження та його суб'єктний склад;
- описати зміст і структуру провадження з оскарження та виявити проблеми його практичної реалізації;
- з'ясувати правове положення учасників процедури адміністративного оскарження;
- проаналізувати зарубіжний досвід адміністративного оскарження на прикладі моделей Франції, Німеччини, Великої Британії, США, Польщі та Естонії;
- обґрунтувати та запропонувати напрями вдосконалення інституту адміністративного оскарження в Україні шляхом адаптації релевантного зарубіжного досвіду.

Методологічну основу роботи становить система загальнонаукових та спеціально-юридичних методів, вибір яких обумовлений метою та завданнями дослідження.

- Формально-логічний (догматичний) метод використано для аналізу та тлумачення норм Конституції України, Закону України «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного судочинства України та іншого законодавства, що регулює предмет дослідження.
- Системно-структурний метод дозволив дослідити інститут оскарження, як цілісну систему, визначити його елементи, зокрема систему принципів та структуру провадження за скаргою.

- Порівняльно-правовий метод застосовано при аналізі зарубіжних моделей адміністративного оскарження, зокрема французької моделі *Recours administratif préalable obligatoire* (РАПО) та німецької *Widerspruchsverfahren*, для виявлення можливостей їх адаптації в Україні.

- Метод аналізу документів та статистичний метод використано при дослідженні практичної ефективності механізму оскарження, зокрема при опрацюванні Звіту Рахункової палати щодо оскарження рішень ДПС.

- Метод моделювання застосовано при розробці пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства у третьому розділі роботи. Комплексне використання цих методів забезпечило достовірність та обґрунтованість отриманих результатів.

Сформульовані в кваліфікаційній роботі висновки та пропозиції мають теоретичне та практичне значення.

- У нормотворчій діяльності результати можуть бути використані Кабінетом Міністрів України при розробці «Типового положення про комісію з розгляду скарг» для вирішення проблеми нормативно-правової невизначеності, а також Верховною Радою України при внесенні змін до спеціального законодавства (наприклад, Податкового кодексу) щодо запровадження вибіркового обов'язкового оскарження (РАПО).

- У правозастосовній діяльності положення роботи можуть бути використані суб'єктами публічної адміністрації, зокрема посадовими особами органів місцевого самоврядування, при безпосередній організації та здійсненні проваджень за скаргами відповідно до нового ЗАП.

- У навчальному процесі матеріали дослідження можуть застосовуватися при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна процедура» та «Публічне управління та адміністрування».

Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел, який налічує 82 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та зміст адміністративного оскарження

Формування України, як демократичної, правової держави, що декларує людину, її права та свободи найвищою цінністю, вимагає побудови відповідних правових механізмів, здатних забезпечити реальний, а не декларативний захист цих прав у відносинах з публічною адміністрацією [31, ст. 3]. Центральне місце серед таких механізмів, поряд із судовим захистом, гарантованим статтею 55 Конституції, посідає інститут адміністративного (досудового) оскарження. Розкриття його поняття та змісту вимагає глибокого аналізу його еволюції, доктринального осмислення та, що найважливіше, визначення його місця в новій системі координат, заданій Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [31; 17].

Адміністративне оскарження — це правовий засіб захисту, що полягає в ініціюванні особою адміністративного провадження шляхом подання скарги до уповноваженого суб'єкта (органу вищого рівня або комісії) з вимогою перевірити законність та обґрунтованість рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу з метою їх скасування, зміни або зобов'язання вчинити певні дії для відновлення порушених прав, свобод чи законних інтересів.

Незважаючи на значну кількість праць, аналіз адміністративно-правової літератури демонструє різноманітні підходи до цього питання. Існує ототожнення між «апеляцією (скаргою)» та «апеляційним провадженням», доведення відсутності різниці між «скаргою» та «апеляцією», а також протилежні наукові висновки.

Так І. О. Грибок зосереджує увагу на структурі інституту адміністративного оскарження. Він стверджує, що цю структуру утворюють групи норм, що закріплюють право на оскарження, визначають його форму і порядок реалізації, встановлюють принципи, регламентують провадження за скаргами та порядок оскарження кінцевого рішення. Вчений підкреслює, що інститут має матеріальну та процесуальну частини.

Р. О. Кукурудз розглядає поняття «апеляція» у широкому та вузькому розумінні. У широкому сенсі — це оскарження особою рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації шляхом звернення до вищестоящої інстанції чи юрисдикційного органу. У вузькому сенсі — це форма оскарження в порядку судочинства (цивільного, господарського, кримінального чи адміністративного) рішень, які ще не набрали законної сили. Вчений також виділяє об'єктивний (система правових норм) та суб'єктивний (право особи на оскарження) сенси цього поняття.

А. М. Довбенко, досліджуючи оскарження у сфері публічних закупівель, обґрунтовує, що адміністративна процедура розгляду скарг є різновидом деліктного процесу, регламентується адміністративними процесуальними нормами та має публічну сферу дії.

Таким чином, нормативна структура та предмет інституту оскарження не обмежуються виключно процедурними нормами (тобто адміністративним, досудовим порядком). Цей інститут є ширшим і включає також норми адміністративного судочинства.

Інститут оскарження в адміністративній процедурі полягає в тому, що він має такі характерні риси, як: призначення — забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи в 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; безпосередню мету, що полягає у вирішенні адміністративно-правового конфлікту (спору) між

приватним суб'єктом (фізичною або юридичною особою) та адміністративним органом (орган публічного адміністрування чи суб'єкт, якому делеговано відповідні повноваження); структуру — інститут складається, як з адміністративно-процедурних (досудовий порядок), так і з адміністративно-процесуальних (судовий порядок) норм права; методу — поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, що спрямовано на оптимальну реалізацію права особи на оскарження; предмету регулювання — групи однорідних суспільних відносин, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їхніми учасниками права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову.

З огляду на викладене, можна вказати, що інститут оскарження — 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, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їхніми учасниками права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову і спрямованих на забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи в публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку різноманітних суб'єктів владних повноважень.

Одним із ключових дослідників, який системно критикував філософію Закону «Про звернення громадян», є провідний експерт Центру політико-правових реформ В. Тимошук. Аналізуючи витoki цього закону, вчений доходить висновку, що він успадкував радянський інститут «скарги», який не був призначений для реального вирішення спорів. Науковець слушно зазначає, що ця модель базується на патерналістській філософії, де громадянин виступає в ролі «прохача», який звертається до володільця (органу влади). Ця парадигма

фундаментально протилежна ідеї рівноправного, у процесуальному сенсі, спору між приватною особою та суб'єктом владних повноважень.

Розвиваючи цю тезу, В. Тимошук акцентує увагу на ключових вадах такої моделі, що роблять її неефективною для правозахисту. Перш за все, це відсутність реальних процесуальних гарантій. Як підкреслює експерт, у межах процедури звернень особа не є повноцінною стороною спору; вона позбавлена таких фундаментальних прав, як гарантоване право бути вислуханою (ключовий принцип європейського адміністративного права), право на повний доступ до матеріалів справи, право на відвід посадової особи чи право подавати аргументовані клопотання.

Другою системною вагою, на яку вказує дослідник, є відсутність змагальності. Процедура за Законом «Про звернення громадян» має не змагальний, а суто інспекційний характер. Орган розглядає скаргу лише, як сигнал про недолік у власній роботі. Замість змагального процесу з опонентом (скаржником) він проводить внутрішню службову перевірку і надає відповідь. Додатковою проблемою є невизначеність суб'єкта оскарження (звернення до будь-якого вищого органу), що, як зазначає В. Тимошук, породжує практику «футболу документів» та переадресацій замість вирішення справи по суті [22].

Наукова думка (зокрема, праці Д. В. Лученка, В. Тимошука, І. Коліушка) десятиліттями наголошувала на необхідності відходу від цієї радянської моделі. Критично висвітлюючи роботи попередників, слід зазначити, що головна невирішена проблема полягала в тому, що скарга за Законом «Про звернення громадян» була інструментом нагляду (супервізії) для держави, а не інструментом захисту (юрисдикції) для особи [19; 34; 54].

Кардинальна зміна пов'язана із введенням в дію 15 грудня 2023 року Закону України «Про адміністративну процедуру» [17]. Цей кодифікований акт, який є результатом багаторічної праці вітчизняних вчених-адміністративістів, зокрема представників наукової школи Національного університету «Одеська

юридична академія» (С. В. Ківалова, та ін.), а також експертів, як-от І. Коліушко, В. Тимошук, А. Пухтецька, став, по суті, «конституцією» для публічної адміністрації.

ЗАП рішуче виводить адміністративне оскарження зі сфери загальних звернень і перетворює його на окрему, чітко формалізовану адміністративну процедуру – адміністративне оскарження [17, глава VI]. Це не просто термінологічна зміна, а зміна сутнісна: провадження за скаргою тепер має чіткі стадії, визначені строки, чіткий суб'єктний склад та суворі процесуальні гарантії для всіх учасників. Як влучно зазначає І.В. Бойко, ЗАП остаточно закріплює призначення адміністративного оскарження, як інструменту захисту прав, свобод і законних інтересів особи, зміщуючи акцент з контрольної-наглядової функції на правозахисну [9].

Трансформація механізму із формальної процедури подання скарги (яка історично регулювалася переважно Законом України «Про звернення громадян») у повноцінний, наближений до судового інститут досудового захисту порушених прав.

Мета оскарження полягає не лише у констатації помилки адміністративного органу, але й у реальному поновленні права. Більше того, ЗАП покладає на адміністративний орган обов'язок за власною ініціативою поновити право, свободу чи законний інтерес особи, не чекаючи подання скарги чи позову, щойно він виявить порушення. Таким чином, адміністративне оскарження виступає, як гарантійний механізм, що активується у випадку, коли орган самотійно не виправив власну помилку.

Ключовим для розуміння змісту інституту є глибокий аналіз його предмета – тобто, що саме можна оскаржити. Нове законодавство суттєво розширює цей предмет, вирішуючи проблеми, які раніше залишалися невирішеними. Предметом адміністративного оскарження, згідно зі статтею 78 ЗАП, може бути:

1. Адміністративний акт – традиційний і найбільш очевидний предмет оскарження. Стаття 2 ЗАП визначає адміністративний акт, як рішення або дію індивідуального характеру, спрямовану на зовнішній ефект. В теорії адміністративного права акти поділяються на нормативні (що встановлюють правила для невизначеного кола осіб) та індивідуальні (правозастосовчі, що стосуються конкретної особи). ЗАП та інститут оскарження за ним фокусуються насамперед на індивідуальних актах (видача дозволу, накладення штрафу, реєстрація права, відмова у наданні послуги) [3; 27]. Важливою невирішеною проблемою в теорії було питання: чи може вищий орган при оскарженні переглядати лише законність (легальність) акта, чи також його доцільність (дискрецію)? На відміну від суду, який, як правило, обмежений лише перевіркою законності, вищий адміністративний орган, діючи в межах однієї системи, може переглянути рішення і на предмет його доцільності [26]. Це є ключовою перевагою адміністративного оскарження [1; 54]. Наприклад, чиновник першої інстанції міг діяти законно, але недоцільно (обрав найгірший з можливих законних варіантів). Суд не може втручатися у дискрецію органу, проте суб'єкт розгляду скарги (як орган вищого рівня) може скасувати такий акт і обрати інший, більш доцільний варіант, або зобов'язати орган першої інстанції це зробити.

2. Бездіяльність адміністративного органу, що також відносно звична категорія, яка, однак, отримала в ЗАП чітке процесуальне оформлення. Так бездіяльність визначають, як невиконання органом покладених на нього обов'язків у встановлений законом строк (наприклад, нерозгляд заяви у 30-денний термін). Ключове призначення цієї норми — подолання стану правової невизначеності, що виникав через практику так званої «мовчазної відмови». Раніше суб'єкт владних повноважень міг фактично ігнорувати заяву, безстроково не приймаючи жодного рішення, а особа залишалася без належного правового захисту. ЗАП надає чіткий механізм захисту: вплив встановленого

строку автоматично активує право особи на оскарження такої бездіяльності, що створює потужний інструмент для примусу адміністрації до дії та боротьби з бюрократичною тяганиною.

3. Закон надає право оскаржувати не лише кінцевий результат (акт), але й проміжні елементи провадження, якщо вони негативно впливають на права особи. Раніше особа, зіткнувшись із грубим процедурним порушенням (наприклад, їй відмовили у доступі до матеріалів справи, або справу розглядав чиновник, який є її прямим бізнес-конкурентом), була змушена пасивно чекати на прийняття завідомо незаконного кінцевого рішення. Лише після цього вона могла оскаржити кінцевий акт, посилаючись, серед іншого, і на ці процедурні порушення. Це було вкрай неефективно, затягувало час та змушувало проходити всю процедуру до кінця, знаючи про її дефектність. Зокрема, частина 3 статті 78 ЗАП вводить механізм оскарження процедурних рішень (оскарження проміжних ухвал) у судовому процесі. Закон виділяє вичерпний перелік процедурних рішень, які є настільки критичними, що їх оскарження допускається негайно і окремо від кінцевого акта, а саме:

- 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» [17].

Водночас, частина 4 статті 78 ЗАП для уникнення зловживань та процесуального саботажу, розсудливо встановлює, що інші процедурні рішення

(наприклад, відмова у призначенні повторної експертизи) можуть бути оскаржені лише разом із кінцевим адміністративним актом [17].

Для повного розуміння змісту інституту, його необхідно чітко відмежувати від суміжних, але не тотожних правових інститутів:

1. Від судового оскарження (КАСУ), в якому суб'єктами виступають суд, як незалежна гілка влади проти адміністративного органу, як суб'єкта розгляду в межах самої виконавчої влади. Так в Україні діє модель вільного паралелізму. Особа має вибір – йти до суду або подавати адміністративну скаргу. Суд, як правило, перевіряє лише законність (легальність) акта [26]. Суб'єкт розгляду скарги може переглядати рішення також на предмет його доцільності. Адміністративне оскарження є безоплатним і має бути швидшим [17];

2. Від конституційної скарги, яка є абсолютно іншим інститутом. Конституційна скарга подається до Конституційного Суду України, а її предметом є не адміністративний акт чи рішення суду, а закон України, який був застосований в кінцевому судовому рішенні у справі особи і який, на думку особи, є неконституційним [31, ст. 55; 51].

3. Від оскарження в межах публічно-службових відносин. Стаття 1 ЗАП прямо виключає зі сфери своєї дії відносини публічної служби. Це означає, що оскарження, наприклад, державним службовцем наказу про притягнення його до дисциплінарної відповідальності, регулюється не ЗАП, а спеціальним законодавством [17].

4. Від Закону «Про звернення громадян», що є ключовим відмежуванням. Після 15 грудня 2023 року ЗАП замінив собою Закон «Про звернення громадян» у частині розгляду скарг. Закон «Про звернення громадян» продовжує діяти, але лише для пропозицій (зауважень) та заяв (клопотань) неюридичного характеру [17; 19; 50].

Таким чином, у сучасному розумінні, підсиленому нормами ЗАП, поняття адміністративного оскарження визначається, як окремий вид формалізованого,

наближеного до судового адміністративного провадження. Його зміст полягає у наданні особі набору процедурних прав для ініціювання повного або часткового перегляду (як на предмет законності, так і доцільності) адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації [17].

Цей інститут є наріжним каменем належного врядування, виступаючи одночасно, як інструмент захисту прав особи, механізм внутрішнього контролю якості в публічній адміністрації та метод для зменшення навантаження на судову систему [54].

1.2. Принципи адміністративного оскарження

Принципи права є тими вихідними засадами, фундаментальними ідеями, що визначають сутність, зміст та спрямованість правового регулювання. У функціональному аспекті, як зазначається в науковій літературі, принципи адміністративного оскарження можна розглядати як ідейний зв'язок між процесуальними діями та завданнями інституту. Вони є не просто теоретичними деклараціями, а прямими інструментами правозастосування, що мають гарантувати справедливість процедури [35].

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП), зокрема його статті 4, стало вирішальним етапом у розвитку наукової думки та правового регулювання. Цей акт, який є результатом багаторічної праці вітчизняних вчених-адміністративістів та експертів, вперше закріпив цілісну систему принципів. Це дозволило об'єднати принципи в одному акті та закласти нормативну основу для їх прямого застосування [30; 39]. Так стаття 4 ЗАП встановлює, вичерпний перелік принципів адміністративної процедури, а саме:

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.

Для глибокого розуміння цієї системи та її критичного аналізу доцільно використати багаторівневу класифікацію, запропоновану в сучасній науковій доктрині, зокрема у працях І.М. Малика [35]. Ця класифікація виокремлює цивілізаційні принципи, принципи національної системи права (які своєю чергою, поділяються на загально-правові, міжгалузеві/галузеві) та інституційні (спеціальні) принципи.

1. Цивілізаційні принципи включають фундаментальні цінності, на яких будується сучасне демократичне суспільство: гуманізм, демократизм, свобода, рівність та справедливість. Ці принципи, хоч і є загальними, задають вектор усій процедурі. Принцип гуманізму, на противагу тоталітарному минулому, означає, що процедура оскарження є людиноцентричною. Не людина існує для зручності адміністрації, а адміністрація та її процедури існують для захисту прав людини [31]. Принцип справедливості означає, що мета оскарження – не формальна відписка, а реальне відновлення справедливого стану речей.

2. Принципи національної системи права та загально-правові принципи включають засади, що є фундаментальними для всієї правової системи. У

контексті адміністративного оскарження, ключовими є верховенство права та законність.

Принцип верховенства права "відносно новий для правової системи України" принцип, вперше закріплений у Конституції 1996 року [31]. Як зазначалося, тривалий час у вітчизняній юридичній науці не приділялося достатньої уваги дослідженню природи даного принципу. Він не є тотожним радянському принципу «соціалістичної законності» (який де-факто означав просте дотримання норми, навіть якщо вона несправедлива) [24, с. 7]. Верховенство права – це буквально панування права у суспільному житті, пріоритет його норм, які визначають і забезпечують соціальну справедливість, де людина, її права і свободи, вважаються найвищою соціальною цінністю [24, с. 8; 31, ст. 3]. Стосовно адміністративної процедури, це пріоритет прав і свобод людини над будь-якими формальними інтересами апарату. Він включає такі компоненти, як правова визначеність, пропорційність та захист від свавілля [24, с. 10]. Верховенство права є найважливішим принципом, який означає, що суб'єкт розгляду скарги має оцінювати оскаржуваний акт не лише на предмет його формальної відповідності інструкції (законність), але й на предмет його справедливості, розумності та пропорційності втручання у права особи (верховенство права). Саме цей принцип дає інструмент для скасування рішень, які є формально законними, але по суті – знущальними або абсурдними.

Принцип законності на відміну від верховенства права, означає вимогу суворої відповідності дій суб'єктів публічної адміністрації вимогам чинного законодавства. Це свого роду запобіжник від свавілля вже самого суб'єкта розгляду скарги. Він означає, що Комісія з розгляду скарг не може скасувати акт лише тому, що він їй не подобається. Вона має діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [31, ст. 19]. Це дві сторони однієї медалі: верховенство права захищає людину від несправедливого закону, а законність – від свавільного чиновника.

Принципи національної системи права поділяються на міжгалузеві (галузеві) принципи. До цієї групи належать засади, закріплені в статті 4 ЗАП, які є спільними для всіх адміністративних проваджень, але мають критичне значення саме для процедури оскарження [17].

Принцип рівності учасників перед законом передбачає заборону будь-якої дискримінації. До прикладу скарги від великої корпорації та від пенсіонера мають розглядатися з однаковою ретельністю, за однаковою процедурою та в однакові строки. Статус скаржника не повинен мати жодного впливу на результат розгляду.

Право особи на участь у провадженні, зокрема право бути вислуханою – це фундаментальний процесуальний стандарт (*audi alteram partem*). Стаття 17 ЗАП визначає, що особа "має право бути заслуханою... до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути" на її права. Як слушно зауважується в коментарях до вказаної статті, це право "не обов'язково передбачає усне заслуховування", воно може бути реалізоване і в "письмовій формі" [30, с. 120; 39, с. 98]. Це право має подвійне значення у провадженні за скаргою. По-перше, порушення права бути вислуханим під час первинного провадження є самостійною та безумовною підставою для скасування оскаржуваного акта. По-друге, скаржник має нове право бути вислуханим вже у самому провадженні за скаргою, тобто донести до Комісії свої аргументи, чому первинний акт був незаконним.

Принцип обґрунтованості (мотивованості) акта. Зокрема стаття 72 ЗАП вимагає, щоб адміністративні акти були вмотивованими. Це означає, що рішення (як первинне, так і рішення за скаргою) має містити чітке пояснення фактичних (які обставини встановлено) та юридичних (які норми права застосовано) підстав [17]. Вказаний принцип вказує на право особи знати, чому адміністративний суб'єкт прийняв таке рішення. Якщо первинний акт не вмотивований – це є підставою для його скасування. Якщо ж рішення за

скаргою (наприклад, про відмову) буде невмотивованим, це дає особі чіткі підстави для його подальшого судового оскарження.

Принципи добросовісності та розсудливості полягають у двосторонньому принципі. Стаття 12 ЗАП вимагає від адміністративного органу діяти добросовісно, керуючись здоровим глуздом та логікою. Водночас, вона вимагає і від особи здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними. Це допомагає запобігти зловживанню з обох боків. Суб'єкт розгляду скарги не може діяти свавільно, але й скаржник не може використовувати інститут оскарження для цілей, не пов'язаних із захистом права (наприклад, для процесуального саботажу).

Принцип гласності та відкритості означає, що процедура не має бути непрозорою, адже вказаний принцип безпосередньо пов'язаний із правом на доступ до матеріалів справи. Скаржник має право бачити всі докази, які є у справі, та розуміти, що відбувається на кожному етапі.

Інституційні (спеціальні) принципи – це найбільш вузька та специфічна група принципів, що стосуються безпосередньо самої процедури оскарження. Як зазначає І.М. Малик, вони є відповіддю на специфічні виклики та ризики, притаманні цьому інституту [35, с. 78]. Саме ця група принципів покликана вирішити головну невирішену проблему – той самий дефіцит довіри [33].

Принцип незалежності та неупередженості суб'єктів розгляду скарги – це центральний, наріжний принцип усього інституту. Уся ефективність оскарження залежить від того, чи вірить особа, що її скаргу розглядатиме об'єктивний, а не упереджений арбітр [35]. Як зазначалося, громадяни традиційно не вірять в об'єктивність, побоюючись кругової поруки (захисту репутації відомства). Це "найбільший виклик у підвищенні ефективності інституту" [33].

Саме для реалізації цього принципу ЗАП запроваджує механізм колегіальних Комісій з розгляду скарг [17, ст. 79]. Більше того, він прямо

передбачає можливість залучення до їх складу представників інститутів громадянського суспільства. Це пряма спроба законодавця розірвати коло упередженості, розбавивши представників органу незалежними експертами. Таким чином, розвиток наукової думки (теорія про необхідність неупередженості) прямо втілюється у конкретний правовий механізм (Комісії) [35].

Однак, саме механізм реалізації цієї норми є однією з найбільших невирішених проблем. Постанова КМУ № 420, яка затвердила «Примірне положення про ці комісії», встановила, що їхні висновки мають лише рекомендаційний характер [46]. Це ставить під сумнів реальну незалежність та ефективність інституту.

Принцип оперативності (строковості) є "правовою вимогою, якою забезпечується своєчасність аналізування та розв'язання справи в часових рамках" [35, с. 80]. Це одна з головних конкурентних переваг адміністративного оскарження порівняно з судовим, адже воно має бути швидким. Якщо особі доведеться чекати на рішення за скаргою 6-8 місяців, вона одразу звернеться до суду. Тому фіксація чітких строків у ЗАП (30 днів) є реалізацією цього принципу [17, ст. 84]. Як свідчить практика, дотримання строків є системною проблемою. Аудит Рахункової палати щодо діяльності ДПС (2021-2024 рр.) встановив, що середній строк розгляду скарг становив 50 календарних днів, а 6% скарг розглядалися понад 60 днів, що є прямим порушенням принципу та нівелює перевагу швидкості [20, с. 15].

Принцип ефективності закріплений у статті 18 ЗАП та означає, що засіб захисту має бути не просто наявним, але й дієвим. Рішення за скаргою має не просто констатувати порушення, але й реально відновлювати порушене право. Якщо у скажника незаконно відібрали ліцензію, ефективним рішенням буде не визнати дії органу неправомірними, а скасувати наказ про анулювання ліцензії та поновити її дію.

Принцип офіційності (офіційного з'ясування обставин) полягає у ще одній фундаментальній відмінності адміністративного оскарження від змагального судового процесу [26]. Якщо в суді панує принцип змагальності (сторони самі збирають і подають докази), то в адміністративному провадженні діє принцип офіційності [17]. Суб'єкт розгляду скарги (Комісія) не є пасивним арбітром. Він зобов'язаний (а не просто має право) активно встановлювати всі обставини справи, у тому числі збирати докази, які скажчик не зміг надати. Як свідчить аналіз зарубіжних систем, "у переважній більшості держав у процедурі адміністративного оскарження утверджується засада офіційного з'ясування обставин", що включає "всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин" (Австралія, Індія, США, Німеччина) [1, с. 250]. Це дає величезну перевагу особі, яка не має юридичної підтримки. Їй достатньо вказати на порушення, а Комісія вже зобов'язана сама витребувати документи, запитати пояснення у посадовців та встановити істину.

Отже, аналіз існуючих різноманітних поглядів на принципи адміністративного оскарження показує, що з прийняттям ЗАП відбувся етап розвитку наукової думки – перехід від єдиного та звуженого принципу законності до складної, багаторівневої та людиноцентричної системи принципів [8; 35].

Ця нова система принципів (верховенство права, рівність перед законом, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, добросовісність і розсудливість, пропорційність, відкритість, своєчасність і розумний строк, ефективність, презумція правомірності дій та вимог особи, офіційність) є теоретичною базою для реформи.

Водночас, невирішеною проблемою, яку ці принципи покликані вирішити, залишається глибокий дефіцит довіри до адміністративного оскарження [33]. Окреслюючи своє місце у розв'язанні поставленого завдання, слід зазначити, що найважливішими у цьому контексті є інституційні принципи

– неупередженість та оперативність [35]. Саме вони стали підставою для створення нових механізмів (Комісій з розгляду скарг) і саме їхня (не)ефективна реалізація на практиці, визначатиме успіх або провал усієї реформи цього інституту [46].

1.3. Правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації

Інститут оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації є фундаментальним елементом демократичної, правової держави та невід'ємною гарантією захисту прав і свобод людини і громадянина. В Україні цей інститут ґрунтується на міцному конституційно-правовому фундаменті, який визначає його дуалістичну природу та створює базові передумови для функціонування механізмів підзвітності публічної влади.

Основоположною нормою у цій сфері є стаття 55 Конституції України [31]. Її положення мають комплексний та багаторівневий характер. По-перше, вона закріплює, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. По-друге, вона гарантує кожному (не лише громадянину, а будь-якій особі, що перебуває під юрисдикцією України) право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. По-третє, і це є ключовим для розуміння досліджуваної теми, частина друга цієї ж статті встановлює право кожного звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а частина третя (у редакції після 2016 року) закріплює право на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України [31, ст. 55; 51].

Важливо наголосити, що стаття 55 Основного Закону чітко розмежовує судовий захист та інші форми захисту [31]. У контексті публічного

адміністрування, доктрина адміністративного права, спираючись на аналіз цієї норми, традиційно виділяє два основні шляхи оскарження:

1. адміністративний (досудовий) порядок – оскарження рішення, дії чи бездіяльності до суб'єкта публічної адміністрації вищого рівня (в порядку підлеглості);
2. судовий порядок – оскарження шляхом подання позовної заяви до суду (до адміністративного суду) [26].

Конституційне закріплення цього дуалізму підкреслює, що адміністративний порядок оскарження не є рудиментарним чи допоміжним порівняно з судовим. Навпаки, він розглядається Основним Законом, як самостійний та повноцінний механізм захисту порушених прав, що має на меті забезпечення оперативного, менш формалізованого та потенційно менш витратного способу відновлення законності [31; 54]. Вектор розвитку законодавства, таким чином, має бути спрямований не на нівелювання адміністративного оскарження, а на посилення його ефективності та процедурних гарантій.

Важливу роль у тлумаченні статті 55 Конституції України відіграє практика Конституційного Суду України (КСУ). У низці своїх рішень (наприклад, Рішення № 19-рп/2011 від 14.12.2011 р., Рішення № 9-рп/2009 від 30.09.2009 р.) КСУ сформулював сталу правову позицію, згідно з якою право на судовий захист є абсолютним і не може бути обмежене. Це, зокрема, означає, що законодавець не може встановлювати обов'язковий досудовий порядок оскарження, як безальтернативну передумову для звернення до суду. Особа, яка вважає, що її права порушені, у загальному випадку має право вибору – звернутися зі скаргою до органу вищого рівня чи одразу подати позов до суду. Винятки, коли досудовий порядок є обов'язковим, мають бути прямо та виключно передбачені спеціальними законами. Саме така ліберальна позиція КСУ щодо необов'язковості досудового оскарження, з одного боку, посилила

гарантії судового захисту, а з іншого – стала однією з причин низької ефективності та затребуваності адміністративного порядку впродовж тривалого часу. Оскільки особи мали прямий доступ до адміністративного суду, де діють специфічні принципи (зокрема, презумпція винуватості адміністрації), вони часто оминали процедуру адміністративного оскарження, що, в свою чергу, не стимулювало публічну адміністрацію розвивати власні внутрішні схожі на судові процедури розгляду скарг [26].

У своїй роботі С. В. Ківалов, А. Ю. Осадчий та О. В. Закаленко, аналізуючи джерела адміністративного процесуального права, визначають, що правове регулювання оскарження рішень базується на чіткій ієрархічній системі нормативно-правових актів. Серед яких автори визначають Конституцію, як найважливіше джерело, оскільки саме вона встановлює фундаментальні засади, що уможливають сам процес оскарження. Зокрема, до них належать: право на судовий захист, право на судове оскарження, право на правову допомогу та основоположні принципи здійснення правосуддя і побудови судової системи [59].

Вказаний аналіз свідчить про правове регулювання оскарження рішень (судового оскарження в порядку адміністративного судочинства), як комплексну систему, де Конституція гарантує право, КАСУ описує основну процедуру, а низка допоміжних законів та підзаконних актів забезпечують функціонування цієї процедури на практиці.

Осмилення інституту оскарження ускладнюється значною термінологічною неузгодженістю, що панує, як у законодавстві, так і в науковій літературі. Це є однією з невирішених проблем, що вимагає глибокого аналізу у кваліфікаційній роботі. Необхідно чітко розмежовувати щонайменше три поняття [50]:

1. «Скарга» (за Законом України «Про звернення громадян») [19]. У працях провідних вчених у галузі адміністративного права (зокрема, В.Б.

Авер'янова, Ю.П. Битяка), цей вид скарги традиційно аналізується, як загальний засіб реагування на будь-яке (на думку громадянина) порушення його прав чи законних інтересів [3]. Ця процедура історично має ознаки роботи зі зверненнями, де домінує патерналістський підхід, і вона не завжди є повноцінною процедурою захисту права, оскільки не містить достатніх процесуальних гарантій.

2. «Адміністративна скарга» (за Законом України «Про адміністративну процедуру») [17]. Це відносно нове поняття для української правової системи, що є предметом дослідження сучасних науковців (напр., І.П. Голосніченка, Р.С. Мельника) [36; 37]. Вона визначається, як спеціальний правовий засіб оскарження виключно адміністративного акта, який розглядається в наближеному до судового порядку, що передбачає чіткі процесуальні гарантії для скаржника та інших учасників (право бути заслуханим, доступ до матеріалів тощо).

3. «Позов» (за Кодексом адміністративного судочинства України) [26]. Вказаний процесуальний документ, що виступає, як засіб звернення до незалежного судового органу (адміністративного суду) з вимогою про захист порушеного права у сфері публічно-правових відносин шляхом здійснення судочинства.

Відсутність чіткого законодавчого та доктринального розмежування, насамперед, між «скаргою» та «адміністративною скаргою» призводить до значної процедурної плутанини на практиці [50]. Так суб'єкти публічної адміністрації, отримуючи документ під назвою «скарга», часто не можуть однозначно ідентифікувати, за якою процедурою він має розглядатися – за загальною процедурою Закону «Про звернення громадян» чи за спеціальною процедурою Закону «Про адміністративну процедуру». Це створює суттєві ризики для належного захисту прав особи.

Адміністративний (досудовий) порядок оскарження в Україні переживає наразі глибоку трансформацію, пов'язану з переходом від старої, по суті радянської, моделі роботи зі зверненнями до сучасної європейської моделі наближеної до судової адміністративної юстиції, еволюція якої втілена у співіснуванні та конкуренції двох ключових законодавчих актів, а саме:

«Стара» модель: Закон України «Про звернення громадян». Впродовж понад двох десятиліть єдиним загальним нормативно-правовим актом, що регулював подання скарг у сфері публічного управління, був Закон України «Про звернення громадян» (далі – ЗУ «Про звернення громадян») [19].

Розділ II цього Закону присвячений порядку розгляду скарг. Зокрема стаття 16 вказаного закону визначає, що предметом оскарження, можуть бути рішення, дії або бездіяльність в сфері управлінської діяльності, якими порушено права чи законні інтереси особи. Скарги подаються органу або посадовій особі вищого рівня (в порядку підлеглості) [19].

Попри свою тривалу історію застосування, ця модель має низку фундаментальних недоліків, які є предметом постійної критики у наукових колах та вимагають аналізу в межах кваліфікаційної роботи, насамперед це:

1) Відсутність належних процесуальних гарантій. Закон не надає скаржнику реальних процесуальних прав, притаманних змагальному процесу, таких, як право бути заслуханим під час розгляду скарги по суті, право на повноцінний доступ до всіх матеріалів, на підставі яких орган вищого рівня приймає рішення, чи обов'язок органу мотивувати своє рішення з посиланням на конкретні докази та норми права.

2) Неефективні строки, які встановлені в Законі. Так загальний строк розгляду звернення складає до одного місяця, з можливістю його подовження до 45 днів. Це не сприяє оперативності захисту, особливо у ситуаціях, що вимагають негайного втручання.

Найбільшою проблемою є те, що рішення за скаргою, прийняте в порядку ЗУ «Про звернення громадян», часто має інформаційний, а не юрисдикційний характер. На практиці особа замість нового управлінського рішення, яке б скасовувало чи змінювало оскаржуване, отримує лист-відповідь про результати розгляду або перевірки, що не завжди має пряму юридичну силу.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що модель ЗУ «Про звернення громадян» є патерналістською. Вона розглядає громадянина, як «прохача», а державу – як інстанцію, що розглядає його звернення, а не як сервісну чи юрисдикційну модель, де держава (в особі органу вищого рівня) виступає арбітром у спорі між особою та органом нижчого рівня.

«Нова» модель: Закон України «Про адміністративну процедуру», який був прийнятий у 2022 році та введення в дію наприкінці 2023 року, став кодифікаційним кроком, спрямованим на імплементацію європейських стандартів адміністративного права, зокрема Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи [1; 66].

Центральне місце у контексті нашого дослідження посідає Глава VI «Адміністративне оскарження» цього Закону [17]. Вона запроваджує принципово новий для України механізм досудового захисту.

Відповідно до статті 78 ЗАП, предметом адміністративного оскарження є виключно адміністративний акт. Це суттєве звуження предмета порівняно з ЗУ «Про звернення громадян» (який охоплює будь-які дії чи бездіяльність). Однак таке звуження є виправданим, оскільки воно компенсується значним поглибленням самої процедури [30].

Стаття 79 ЗАП чітко визначає, суб'єкта розгляду скарги вказуючи, що це суб'єкт публічної адміністрації вищого рівня. Принциповою гарантією є заборона розгляду скарги тим самим адміністративним органом, який прийняв оскаржуваний акт (за винятком випадків, коли вищого органу не існує, або у випадках самотійного перегляду акта).

ЗАП надає скаржнику та іншим заінтересованим особам реальні процесуальні права: право на участь у розгляді справи, право бути заслуханим, право на доступ до матеріалів справи та найважливіше – рішення за адміністративною скаргою має бути вмотивованим [17, ст. 12, 51, 63,85].

Стаття 85 ЗАП встановлює чіткий та вичерпний перелік повноважень органу, що розглядає скаргу: 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.

Це вже не лист-відповідь, а повноцінне юрисдикційне рішення, яке саме є адміністративним актом.

Таким чином, ЗАП трансформує адміністративне оскарження з роботи зі зверненнями на наближену до судової процедуру. Метою такої реформи є створення в Україні ефективного досудового механізму, який би, з одного боку, надавав особі швидкий та здебільшого безкоштовний захист, а з іншого –

суттєво розвантажив адміністративні суди від справ, які можуть бути ефективно вирішені в самій системі публічної адміністрації [54].

Незважаючи на спроби посилення адміністративного порядку оскарження, судовий порядок, регульований Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), залишається основним та найбільш гарантованим механізмом захисту прав осіб у відносинах з публічною адміністрацією [26].

КАСУ є спеціалізованим процесуальним кодексом, що визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів. Стаття 19 КАСУ закріплює широку юрисдикцію судів, яка поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності.

Широке тлумачення поняття бездіяльність у судовій практиці, зокрема Верховного Суду (ВС), стало ефективним інструментом захисту [57]. Наприклад, суди послідовно визнають протиправною бездіяльністю нерозгляд звернення чи заяви у встановлений законом строк. Таким чином, судова практика стала тим механізмом, який примушував адміністрацію до дії, чого не міг забезпечити механізм ЗУ «Про звернення громадян» сам по собі.

Однак ключова специфіка судового порядку полягає не лише у широкій юрисдикції, але й у фундаментальних принципах адміністративного судочинства, які кардинально відрізняють його від цивільного чи господарського та надають особі значні процесуальні переваги. Для цілей кваліфікаційної роботи необхідно виділити два найважливіші:

1. Принцип офіційного з'ясування обставин справи [26, ст. 9]. На відміну від суто змагального цивільного процесу, в адміністративному судочинстві суд не є пасивним арбітром. Він має право (і в певних випадках – обов'язок) активно витребувати докази з власної ініціативи, виходити за межі

позовних вимог (якщо це необхідно для повного захисту права) та вживати всіх необхідних заходів для з'ясування дійсних обставин справи.

2. Розподіл тягаря доказування [26, ст. 77]. Так частина 2 статті 77 КАСУ встановлює де-факто презумпцію винуватості суб'єкта владних повноважень. Саме адміністративний орган (відповідач) зобов'язаний довести суду, що його рішення, дія чи бездіяльність були прийняті (вчинені) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Позивач (особа) не зобов'язаний доводити неправомірність рішення, він має лише її обґрунтувати у позові.

Вказані принципи роблять судовий шлях процесуально значно вигіднішим для особи, ніж будь-який адміністративний порядок (навіть за новим ЗАП, де презумпція правомірності оскаржуваного акта зберігається, поки не доведено інше).

Щодо співвідношення адміністративного та судового оскарження, то, як зазначалося, завдяки позиції КСУ в Україні діє принцип диспозитивності – особа сама обирає шлях захисту. Проте, спеціальними законами можуть встановлюватись винятки, коли досудове оскарження є обов'язковим. Класичними прикладами є:

1) Податковий кодекс України, який передбачає процедуру обов'язкового адміністративного оскарження податкових повідомлень-рішень до Державної податкової служби України. Лише після отримання рішення ДПС (або його неотримання у строк) платник податків отримує право на судовий позов [42].

2) Закон України «Про публічні закупівлі», який встановлює виключний досудовий порядок оскарження процедур закупівель. Єдиним органом оскарження є Антимонопольний комітет України (АМКУ) в особі його Постійно діючої колегії [55]. Рішення АМКУ, в свою чергу, вже можуть бути оскаржені до суду.

Існування цих винятків створює певну правову невизначеність. Наприклад, чи є дотримання процедури адміністративного оскарження за новим ЗАП обов'язковою передумовою для звернення до суду? Аналіз судової практики, що тільки починає формуватися, та доктринальні позиції свідчать, що ні, доки це прямо не встановлено спеціальним законом (як у випадку з податками чи закупівлями), особа зберігає право прямого звернення до суду [30; 54].

Сучасний стан правового регулювання інституту оскарження, попри суттєвий прогресивний крок, яким стало прийняття ЗАП, характеризується високим рівнем колізійності та наявністю системних проблем. Виявлення цих проблем та формулювання пропозицій щодо їх вирішення є ключовим завданням кваліфікаційної роботи.

Проблема 1. Конкуренція (колізія) Законів «Про звернення громадян» та «Про адміністративну процедуру».

Головна та найбільш деструктивна проблема для правозастосування, оскільки прикінцеві та перехідні положення ЗАП не скасували дію ЗУ «Про звернення громадян» у частині регулювання скарг. Вони лише внесли зміни, уточнивши, що процедура розгляду скарг на адміністративні акти відтепер регулюється ЗАП [50]. Це створює катастрофічну (з точки зору юридичної техніки) правову колізію та невизначеність:

1) для осіб залишається незрозумілим, як правильно назвати документ – скарга (за ЗУ «Про звернення громадян») чи адміністративна скарга (за ЗАП) та яких строків дотримуватись – 1 місяць/1 рік чи 30 днів?

2) для суб'єктів публічної адміністрації постає невизначеність за якою процедурою розглядати отриманий документ, якщо особа подала скаргу на бездіяльність (яка за вузьким тлумаченням не є адміністративним актом), чи має орган застосовувати наближену до судової процедуру за ЗАП? Наразі відповідь

– ні, що означає, що оскарження бездіяльності фактично звелось до неефективної процедури ЗУ «Про звернення громадян».

Тому необхідно терміново внести комплексні зміни до ЗУ «Про звернення громадян», чітко виключивши з його сфери регулювання всі питання, що стосуються вирішення правових спорів (тобто, оскарження рішень, дій та бездіяльності, що порушують права особи). За ЗУ «Про звернення громадян» має залишитися регулювання неюрисдикційних форм комунікації: подання пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) неспірного характеру та скарг на дії, що не є адміністративними актами і не стосуються суті адміністративної справи (наприклад, скарги на порушення етики поведінки, на організацію прийому громадян тощо). Це створить чіткий шлях оскарження актів та бездіяльності у спорах про право – виключно за ЗАП; інші форми звернень – ЗУ «Про звернення громадян».

Проблема 2. «Клаптикове» регулювання спеціальних процедур (*lex specialis*).

Як зазначалося, Податковий кодекс, Митний кодекс, Закон «Про публічні закупівлі» та низка інших актів мають власні процедури адміністративного оскарження. Проблема полягає в тому, що вони розроблялися у різний час, до появи загального ЗАП, і абсолютно не узгоджені ані між собою, ані з ним. Строки, повноваження органів оскарження, процедурні гарантії (особливо право бути заслуханим) – все регулюється по-різному. З огляду на вказану проблему, необхідна системна гармонізація спеціального законодавства. ЗАП має виступати, як *lex generalis* (загальна рамка). Спеціальні закони (*lex specialis*) можуть (і повинні) встановлювати лише ті відхилення, які об'єктивно необхідні через специфіку сфери (наприклад, скорочені строки у публічних закупівлях через динамічність процесу). Однак базові процесуальні принципи (право бути заслуханим, обов'язкова мотивованість рішення, заборона мовчазної відмови,

тощо) мають бути уніфіковані відповідно до високих стандартів, заданих ЗАП [17, ст. 63, 85].

Проблема 3. Прогалина в оскарженні бездіяльності та процесуальних рішень в адміністративному порядку.

Як впливає з аналізу Проблеми 1, Глава 6 ЗАП фокусується на оскарженні адміністративних актів. Це залишає поза ефективним регулюванням два важливі об'єкти оскарження, а саме:

1) бездіяльність (наприклад, орган не приймає рішення у встановлений ЗАП строк).

2) процесуальні рішення (наприклад, необґрунтована відмова у доступі до матеріалів справи, відмова у відводі посадової особи).

Хоча ЗУ «Про звернення громадян» формально дозволяє оскаржувати бездіяльність, він не надає для цього ефективної процедури, що вказує на необхідність доповнення Глави 6 ЗАП окремими положеннями, що врегулюють: а) порядок адміністративного оскарження бездіяльності (шляхом подання скарги про зобов'язання вчинити дію або прийняти акт); б) порядок оскарження окремих процесуальних рішень, які перешкоджають реалізації прав учасників адміністративного провадження.

Аналіз правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації дозволяє зробити низку узагальнюючих висновків.

По-перше, правове регулювання в цій сфері має комплексний, дуалістичний характер, що ґрунтується на положеннях статті 55 Конституції України та передбачає паралельне існування адміністративного (досудового) та судового порядків захисту прав.

По-друге, інститут оскарження в Україні наразі перебуває у глибокому трансформаційному періоді. Цей період характеризується переходом від патерналістської моделі роботи зі скаргами (втіленої у ЗУ «Про звернення

громадян») до сучасної наближеної до судової моделі адміністративного оскарження (закріпленої у ЗУ «Про адміністративну процедуру»).

По-третє, попри безумовний прогрес, пов'язаний з імплементацією ЗАП, поточний стан правового регулювання характеризується системною колізійністю. Ключовою проблемою є конкуренція норм ЗУ «Про звернення громадян» та ЗАП, а також неузгодженість загального адміністративного законодавства зі спеціальними процедурами (податковою, митною, закупівельною). Ця колізійність знижує ефективність правового захисту та створює значну правову невизначеність, як для громадян, так і для самих адміністративних органів.

По-четверте, пріоритетним напрямом подальшого реформування та наукових досліджень має стати саме гармонізація законодавства. Обґрунтовані пропозиції стосуються чіткого розмежування сфер дії ЗУ «Про звернення громадян» та ЗАП, уніфікації *lex specialis* на основі принципів ЗАП, а також законодавче врегулювання адміністративного оскарження бездіяльності та процесуальних рішень в рамках ЗАП. Розвиток ефективного, швидкого та кваліфікованого адміністративного оскарження є стратегічним завданням, оскільки воно має потенціал стати дієвим механізмом, що розвантажить суди та надасть громадянам оперативний захист, не виходячи із системи публічної адміністрації [54].

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СКАРДЖЕННЯ

2.1. Право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації

Перехід від теоретико-правових засад, досліджених у попередньому розділі, до практичного аналізу механізму вимагає детального визначення змісту ключового елемента – суб'єктивного права на адміністративне оскарження. Це право є не просто однією з опцій, а фундаментальним правозахисним інститутом, що слугує рушійною силою всього провадження за скаргою. Його належна нормативна фіксація та реальні гарантії реалізації визначають, чи є інститут оскарження дієвим механізмом захисту, чи залишається декларативною формальністю.

Конституційною основою цього права, як неодноразово зазначалося у працях науковців та у рішеннях судів, є стаття 55 Конституції України [31]. Вона гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів влади. Однак, як було встановлено в Розділі 1, тлумачення цієї норми Конституційним Судом України призвело до формування моделі вільного паралелізму, де адміністративне оскарження стало не обов'язковим, а факультативним шляхом захисту [49]. Саме в Законі «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) ця конституційна гарантія знаходить своє детальне процесуальне наповнення для досудового етапу, що відповідає європейському принципу гарантування ефективних засобів правового захисту.

Стаття 78 ЗАП формулює підстави виникнення цього права та вказує, що воно належить особі, яка вважає, що її право, свобода чи законний інтерес порушено або може бути порушено. Використання дієслова вважає є

принциповим та несе глибоке доктринальне навантаження. Це означає, що для ініціювання провадження за скаргою особі не потрібно надавати беззаперечні докази вже доконаного факту порушення. Достатньо лише обґрунтованої впевненості у цьому.

Такий підхід суттєво знижує вхідний бар'єр для захисту прав. Суб'єкт розгляду скарги не може відмовити у прийнятті скарги (залишити її без розгляду) на підставі того, що він не вважає право порушеним. Питання наявності чи відсутності порушення – це предмет розгляду справи по суті, а не умова для її ініціювання. Це відрізняє провадження за скаргою від, наприклад, окремих судових процедур, де тягар доведення наявності спору про право є більш жорстким [26]. Вказана норма втілює презумпцію на користь особи та її права на захист.

Аналіз суб'єктного складу права на оскарження, проведений у наукових працях, зокрема І.В. Бойка, свідчить про його значне розширення порівняно з попереднім законодавством [9]. Так право на скаргу мають:

- адресат – особа, якій безпосередньо адресований адміністративний акт. Це найбільш очевидний суб'єкт, чиї права прямо регулюються актом (наприклад, особа, якій відмовлено у видачі дозволу або на яку накладено штраф);

- заінтересована особа – особа, яка не була адресатом, але її права чи обов'язки безпосередньо зачіпаються актом (наприклад, конкурент у дозвільній процедурі, сусід при видачі дозволу на будівництво тощо). ЗАП надає такій особі повний статус учасника провадження, що є важливою гарантією захисту прав третіх осіб. Право на оскарження для такої особи є похідним від її статусу заінтересованої особи у первинному провадженні.

- інша особа – особа, яка навіть не була учасником первинного провадження. Це найбільш широка і складна категорія. ЗАП не дає їй автоматичного права на розгляд скарги по суті. Як зазначає І.В. Бойко, у цьому

випадку суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний перевірити, чи дійсно оскаржуваний акт негативно впливає на права цієї третьої особи [9, с. 4]. Це, по суті, є попередньою перевіркою наявності законного інтересу (*locus standi*), аналогічною тій, що здійснює адміністративний суд при відкритті провадження [26]. Якщо такий зв'язок не доведено, у розгляді скарги може бути відмовлено. Вказана вимога розширює коло захисту, але й покладає на таку особу додатковий тягар доказування.

Категорія "особа" в ЗАП тлумачиться максимально широко: це фізична особа (громадянин, іноземець), юридична особа, а також громадське об'єднання без статусу юридичної особи.

Зміст права на оскарження найповніше розкривається через перелік вимог, які скажник може висунути. Дослідження презентаційних матеріалів О. Гуленко та положень частини 2 статті 78 ЗАП дозволяє чітко їх систематизувати [13; 17]. Цей перелік демонструє перехід від формату загальної скарги до процесуального інструменту з конкретними засобами захисту.

Залежно від предмета оскарження, скажник може вимагати:

- визнання протиправним та скасування акта (повністю чи частково). Це класична вимога, спрямована на припинення дії незаконного рішення;
- визнання протиправним виконаного акта (повністю чи частково). Ця вимога є важливою, коли акт вже породив незворотні наслідки (наприклад, знесено будівлю). Скасування вже неможливе, але визнання протиправності є юридичною преюдицією для подальшого відшкодування шкоди у судовому порядку.

Щодо оскарження бездіяльності, скажник може вимагати:

- визнання бездіяльності протиправною;
- зобов'язання адміністративного органу вчинити певні дії, що не просто є констатацією порушення, а прямий наказ (у разі задоволення скарги) виконати

обов'язок, наприклад, прийняти адміністративний акт (видати дозвіл), якого вимагала особа.

Скаржник також наділений правом оскарження дій (не пов'язаних з актом), а саме вимагати:

- припинення вчинення адміністративним органом певної дії (наприклад, припинення перевірки, що проводиться з порушеннями);
- визнання дії протиправною та усунення її наслідків.

До загальних вимог оскарження відносять:

- вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права. Вказана вимога демонструє гнучкість інституту, дозволяючи суб'єкту розгляду скарги обрати той спосіб відновлення права, який є найбільш адекватним ситуації.

Така деталізація вимог, закріплена в законі, є фундаментальною зміною. Вона переводить скаргу з формату Закону «Про звернення громадян» (де скарга часто мала вигляд «прошу вжити заходів») у формат чіткого процесуального інструменту, де скаржник формулює конкретний адміністративний позов, окреслюючи межі спору.

Окремого поглибленого аналізу вимагає новела ЗАП про оскарження процедурних рішень та дій до прийняття кінцевого акта. Це право виникає, коли особа вважає, що процедурне порушення негативно впливає на її права, перешкоджає справедливому розгляду справи або її вирішенню в розумні строки.

Раніше особа, зіткнувшись із грубим процедурним порушенням (наприклад, безпідставною відмовою у доступі до матеріалів справи або відмовою у відводі посадовця, що має очевидний конфлікт інтересів), часто була змушена пасивно чекати на прийняття завідомо незаконного кінцевого рішення. Лише після цього вона могла оскаржити кінцевий акт, посиляючись, серед іншого, і на ці процедурні порушення. Це було вкрай неефективно,

затягувало час та змушувало проходити всю процедуру до кінця, знаючи про її дефектність.

Тому ЗАП вводить механізм, аналогічний оскарженню процедурних рішень (оскарженню проміжних ухвал) у судовому процесі. Закон виділяє вичерпний перелік процедурних рішень, які є настільки критичними, що їх оскарження допускається негайно [17, ч. 3 ст. 78]:

1) Відмова щодо початку адміністративного провадження. Це так звані "ворота" до всієї адміністративної послуги. Якщо особі незаконно відмовляють навіть у реєстрації заяви, вона не може отримати ніякого результату. Можливість негайного оскарження цієї відмови є базовим правом на доступ до процедури.

2) Відмова в наданні статусу заінтересованої особи. Вказане обмеження на оскарження, пов'язане з правом на участь, якщо особу, чиї права зачіпаються (наприклад, сусіда при будівництві), не допускають до справи, як заінтересовану особу, вона позбавляється всіх процесуальних прав: надавати докази, бути вислуханою, знайомитися з матеріалами. Оскарження цієї відмови – це боротьба за своє право бути почутим у провадженні.

3) Відмова у відводі посадової особи. Фундаментальна гарантія принципу неупередженості, яка полягає в тому, що коли особа має докази упередженості посадовця (наприклад, родинні зв'язки з конкурентом, прямий конфлікт інтересів), але їй відмовляють у відводі, все подальше провадження є фарсом. Можливість негайно оскаржити таку відмову є єдиним способом забезпечити об'єктивний розгляд справи.

4) Рішення про зупинення чи закриття провадження. По суті, це "малі" кінцеві рішення, які припиняють рух справи, не вирішуючи її по суті на користь особи. Тому їх оскарження має бути негайним, адже вони блокують отримання кінцевого акта.

5) Відмова у доступі до матеріалів справи, ще одна гарантія права бути вислуханим та права на доступ до інформації. Один з елементів права особи на ефективний захист, надання пояснень чи заперечень (право за ст. 17 та ст. 28 ЗАП). Якщо особа не знає, на яких доказах (часто прихованих) адміністративний орган будує свою позицію, оскарження цієї відмови є оскарженням наосліп веденого процесу.

6) Право на оскарження іншої процедурної дії та/або процедурного рішення у визначених законом випадках.

Надання права на негайне оскарження саме цих шести категорій є логічно обґрунтованим, оскільки кожна з них робить подальше провадження або неможливим (відмова у початку), або очевидно несправедливим (відмова у відводі чи доступі).

Водночас, щоб уникнути зловживань та процесуального саботажу, коли оскаржується кожна незначна дія (наприклад, відмова у виклику п'ятого свідка), згідно частина 4 статті 78 ЗАП розсудливо встановлює, що інші процедурні рішення (окрім вищевказаних) можуть бути оскаржені лише разом із кінцевим адміністративним актом. Це демонструє збалансований підхід законодавця, який намагається захистити права особи, не паралізувавши при цьому роботу адміністрації.

Таким чином, ЗАП конструює право на оскарження, як багатогранний, комплексний та деталізований інструмент, що дає особі важелі впливу не лише на кінцевий результат, але й на сам процес його досягнення та є значним кроком вперед у посиленні процесуальних гарантій особи у спорі з публічною адміністрацією. Такий підхід перетворює адміністративне оскарження з простої скарги на повноцінне процесуальне право.

2.2. Зміст і структура провадження з оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації

Якщо право на оскарження, проаналізоване у попередньому підрозділі, є "вхідним квитком" та фундаментальною передумовою, то зміст і структура самого провадження є тим "маршрутом", який має пройти скаржник для отримання захисту. Саме аналіз цього механізму є центральним для аналізу та оцінки об'єкта дослідження. Провадження за скаргою, згідно з Розділом VI Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП), більше не є неформалізованою процедурою в межах Закону «Про звернення громадян»; воно конституюється, як окремий, повноцінний вид адміністративного провадження зі своєю чіткою структурою, стадіями та строками.

У теоретико-правовому вимірі, інститут адміністративного оскарження є однією з ключових форм позасудового захисту прав осіб. Його сутність полягає у наданні особі права ініціювати перегляд справи всередині самої системи публічної адміністрації, не звертаючись до суду. В основі цього механізму лежить доктринальний принцип самоконтролю (*autocontrôle*) адміністрації, тобто її здатності самостійно виявляти та виправляти власні помилки, поновлюючи законність та права особи.

Науковці, зокрема В. Тимощук та І. Коліушко, традиційно виділяють кілька ключових функцій цього інституту: правозахисна (суб'єктивна) функція – надання особі швидкого, безкоштовного та доступного механізму поновлення її порушеного права; функція забезпечення законності (об'єктивна) – адміністрація отримує зворотний зв'язок про недоліки своєї роботи, тим самим може уніфікувати власну практику; та фільтруюча функція – ефективно досудове оскарження має відсіювати очевидні помилки та безпідставні скарги, суттєво розвантажуючи судову систему [22].

Доктрина адміністративного права розрізняє дві основні моделі організації оскарження. Перша – ієрархічна (внутрішня) модель, де скарга подається до органу вищого рівня в порядку підпорядкування. Ця модель ефективна лише за наявності чіткої вертикалі. Друга – наближена до судової (або трибунальна) модель, що передбачає створення спеціалізованих, колегіальних та інституційно незалежних (або частково незалежних) органів чи комісій з розгляду скарг. Новий ЗАП намагається поєднати обидва підходи, що безпосередньо відображено у структурі та змісті провадження, які аналізуються далі.

Так першою стадією будь-якого процесу є його ініціювання. У провадженні за скаргою вона починається з подання скарги особою, яка вважає свої права порушеними. Аналіз цієї стадії має бути зосереджений на трьох ключових елементах: строки, порядок та форма.

ЗАП встановлює чіткі строки для подання скарги. Це ключова фактична інформація, яка визначає тенденцію до уніфікації та посилення гарантій. Зокрема на адміністративний акт або процедурне рішення/дію, скарга подається протягом 30 календарних днів з дня доведення акта до відома особи, або з дня, коли особі стало відомо про процедурну дію/рішення. Чітко встановлений термін є суттєвою позитивною тенденцією, оскільки раніше багато спеціальних законів (наприклад, у податковій сфері) встановлювали значно коротші 10-денні строки, які об'єктивно ускладнювали підготовку обґрунтованої скарги. Тому 30-денний строк є більш адекватним та європейським стандартом.

Скарга може бути подана в будь-який час після спливу строку, встановленого для прийняття рішення чи вчинення дії. Ця норма є логічною, оскільки бездіяльність є триваючим правопорушенням, а отже, право на її оскарження не може бути обмежене строком, доки це порушення триває.

Важливою гарантією є те, що строк, пропущений з поважних причин (хвороба, відрадження тощо), може бути поновлений за клопотанням особи.

Клопотання, згідно з частиною 2 статті 80 ЗАП, подається протягом 10 днів з дня припинення обставин, що були перешкодою, але не пізніше одного року з дня пропущення строку. Це встановлює розумний баланс між захистом прав особи та принципом правової визначеності.

Водночас, наслідком подання скарги з порушенням строку без поважних причин є залишення її без розгляду. Вказане є важливою процесуальною санкцією, яка дисциплінує скаржника. Аналіз ефективності свідчить, що саме ця стадія є суттєвим фільтром. Наприклад аналіз Звіту Рахункової палати щодо оскарження рішень ДПС (2021-2024 рр.) показує, що порушення строків подання є однією з головних причин, чому скарги залишаються без розгляду та свідчить про низький рівень правової обізнаності платників, а також, можливо, про надмірний формалізм з боку контролюючих органів [20].

Стаття 82 ЗАП встановлює порядок подання скарги. За загальним правилом, скарга подається через той адміністративний орган, чий акт, дія чи бездіяльність оскаржується. Даний орган зобов'язаний не пізніше наступного дня передати чи надіслати її разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги, визначеному статтею 79 цього Закону.

Такий механізм є очевидно людиноцентричним та спрощує логістику для скаржника. Особі не потрібно самостійно шукати адресу, найменування та реквізити вищого органу (який може знаходитись в іншому місті). Вона подає скаргу до того органу, з яким вже комунікувала.

Однак, вказана норма створює ризик саботажу з боку органу першої інстанції. ЗАП не прописує чіткої відповідальності посадової особи за несвоєчасне або навмисне ненаправлення скарги до вищого органу. Якщо орган, чие рішення оскаржується, загубить скаргу або протримає її у себе місяць, що може суттєво зашкодити захисту прав особи, проте проблема частково нівелюється можливістю подати скаргу напряму до суб'єкта розгляду, але базовий механізм "file-through" залишається вразливим до недобросовісності.

Стаття 81 ЗАП встановлює вимоги до змісту скарги. Вона має містити найменування органу, дані скаржника, суть оскаржуваного рішення, вимоги скаржника та їх обґрунтування, підпис і дату. Це стандартні вимоги, аналогічні позовній заяві.

Друга стадія – визначення суб'єкта розгляду та підготовка справи є найважливішою для аналізу та оцінки об'єкта дослідження. Саме відповідь на питання "Хто розглядає скаргу?" визначає ефективність та неупередженість всього механізму.

Відповідно до статті 79 ЗАП, суб'єктом розгляду скарги може бути:

- адміністративний орган вищого рівня (традиційний, ієрархічний підхід);
- суб'єкт, визначений спеціальним законом (напр., Міністерство юстиції для оскарження дій держреєстраторів ОМС);
- комісія з розгляду скарг (у разі її створення).

Традиційна модель скарги до вищого органу, яка домінувала роками, насправді є вкрай обмеженою. Ця модель працює лише там, де існує чітка вертикальна ієрархія (наприклад, обласне управління - міністерство). Однак, як слушно зазначає у своїй науковій публікації А.А. Пухтецька, у сучасній системі публічного управління ця ієрархія часто відсутня [48].

Зокрема, органи місцевого самоврядування (ОМС) не мають органу вищого рівня. Тому скаржитися на рішення міської ради нікому, окрім суду.

Для центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) постає питання «Чи є Кабінет Міністрів України (КМУ) вищим органом для міністерств?» Доктринальний аналіз свідчить, що ні, оскільки КМУ є вищим колегіальним органом, але він не має предметної компетенції у сферах, за які відповідають міністерства (наприклад, КМУ не може переглядати по суті рішення МОЗ).

Система ЦОВВ, що координуються також стикається з питанням «Чи є міністерство вищим органом для служб, інспекцій та агентств, які воно спрямовує та координує?» Наприклад, чи є Мінфін вищим органом для ДПС

(Податкової служби)? Практика та аналіз їхніх повноважень свідчать, що ні, адже Мінфін здійснює політичне спрямування, але не може втручатися та переглядати конкретні адміністративні акти (податкові повідомлення-рішення), оскільки ДПС має власну виключну компетенцію.

Таким чином, ієрархічна модель оскарження є вкрай обмеженою, що на практиці означає, що для абсолютної більшості найважливіших адміністративних актів (рішень ОМС, рішень міністерств, рішень податкової, митниці тощо) традиційний вищий орган відсутній.

Саме для вирішення цієї проблеми (відсутності вищого органу) та для боротьби з дефіцитом довіри ЗАП запровадив новелу – Комісії з розгляду скарг (ст. 79 ЗАП). Ідея полягала в тому, що орган, який не має вищого органу (наприклад, ОМС), утворює власну внутрішню, але колегіальну Комісію, до якої, для забезпечення неупередженості, можуть залучатися представники інститутів громадянського суспільства.

Це, безперечно, є позитивною тенденцією розвитку. Однак, саме на цьому етапі виникає критична невирішена проблема, яку науковці назвали нормативно-правовою невизначеністю. ЗАП, запровадивши Комісії, не визначив жодних деталей:

- Як утворювати ці Комісії?
- Хто має до них входити та які вимоги до них?
- Який квотний принцип (скільки представників повинно бути від органу, а скільки від громадськості)?
- Який порядок їхньої роботи?

Частковою відповіддю на цей виклик стало прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови № 420 від 28 квітня 2023 року, якою затверджено «Примірне положення про Комісію з розгляду скарг» [46]. Аналіз цього первинного документа є обов'язковим для оцінки ефективності. Так положення є примірним, тобто рекомендаційним. Це означає, що кожен орган (особливо

ОМС) має розробити власне положення, беручи це за основу. Проте такі дії неминуче призведуть до абсолютно різної практики по всій країні. "Сильні" ОМС створять справді незалежні комісії, а "слабкі" чи "закриті" – створять формальні, кишенькові органи.

Документ підтверджує, що до складу можуть входити представники інститутів громадянського суспільства, але їхня кількість не може перевищувати третини загального складу. Отже, вказаний компроміс залишає гарантований контроль (2/3 голосів) за самим адміністративним органом.

Найбільш критичний аспект – висновок Комісії має рекомендаційний характер, що є лише обов'язковим для розгляду керівником органу (наприклад, міським головою).

Такий рекомендаційний статус повністю нівелює саму ідею Комісії, як незалежного арбітра. Якщо незалежна комісія, до якої входять експерти, дійде висновку, що рішення органу (наприклад, про незаконну забудову) є протиправним, а керівник органу має право цей висновок проігнорувати (лише розглянувши його), то вся процедура перетворюється на фарс, що не вирішує проблему дефіциту довіри, а, навпаки, посилює її, створюючи ілюзію наближеного до судового розгляду з наперед визначеним фіналом. Це залишається головною невирішеною проблемою імплементації ЗАП.

Якщо скарга прийнята до розгляду, починається третя стадія – її розгляд по суті. Тут ЗАП також вводить низку важливих новел, що є позитивною тенденцією.

Ключовий принцип, який ми проаналізували в Розділі 1, – це принцип офіційності (офіційного з'ясування обставин). Суб'єкт розгляду скарги (чи то вищий орган, чи Комісія) має широкі повноваження. Він зобов'язаний діяти активно. Частина 5 стаття 79 ЗАП прямо вказує, що суб'єкт розгляду "користується правами і виконує обов'язки... адміністративного органу" та

"може здійснювати перегляд справи в повному обсязі, у тому числі збирати додаткові докази".

Вказана норма докорінно відрізняє адміністративне оскарження від судового, де панує принцип змагальності [26]. У суді кожна сторона має доводити те, на що посилається. В адміністративному оскарженні суб'єкт розгляду зобов'язаний сам активно з'ясовувати істину, навіть якщо скаржник не надав якихось доказів. Дана модель відповідає найкращим зарубіжним практикам (Австралія, Індія, США, Німеччина), де утверджується засада офіційного з'ясування обставин [1; 28; 67].

Найважливіший стимул, передбачений частиною 4 статті 83 ЗАП та передбачає, що за клопотанням скаржника, оскаржуваний акт може бути зупинено. Справді, можливість зупинення дії оскаржуваного акта є однією з ключових гарантій ефективності адміністративного оскарження. Цей механізм надає скаржнику негайний, хоч і тимчасовий, захист від потенційно неправомірних дій чи рішень. Головна цінність полягає у запобіганні настанню невідворотних наслідків або значної шкоди, яка могла б виникнути за час розгляду скарги по суті. Таким чином, право на захист не відкладається до моменту прийняття остаточного рішення, а реалізується превентивно. Вказана норма перетворює адміністративне оскарження з простої формальності на дієвий інструмент оперативного реагування. Для особи, чиї права порушено, важливо не лише досягти справедливості в майбутньому, але й заморозити негативну ситуацію тут і зараз. Можливість зупинення акта дає скаржнику необхідний час для маневру та усуває психологічний і матеріальний тиск, який чинив би на нього діючий акт. Це дозволяє більш зважено і повноцінно готувати свою аргументацію для остаточного вирішення спору.

Окрім того, сам факт наявності такого інструменту дисциплінує і суб'єкта оскарження. Розуміння, що дію акта може бути оперативно зупинено, стимулює адміністративний орган, який розглядає скаргу, до більш швидкого та

ретельного вивчення обставин справи вже на початковому етапі, що дозволяє підвищити загальну ефективність та оперативність адміністративної процедури, роблячи її по-справжньому привабливим та самодостатнім способом захисту прав особи.

ЗАП (ст. 28) прямо передбачає можливість примирення між учасниками на будь-якому етапі провадження за скаргою. Суб'єкт розгляду скарги має перевірити, що умови примирення не порушують права третіх осіб. Така прогресивна, медіаційна норма, відповідає сучасним тенденціям на деескалацію конфліктів.

Посадова особа адміністративного органу, яка прийняла адміністративний акт, що оскаржується, не бере участі в розгляді скарги. Базова гарантія неупередженості, яка має усунути ситуацію, коли чиновник розглядає скаргу та дає оцінку власним діям.

Завершальною стадією є прийняття рішення за скаргою (ст. 85 ЗАП). Суб'єкт розгляду скарги приймає один з шести видів 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.

Найважливішим елементом аналізу є оцінка реальної ефективності цього механізму. Хоча ЗАП діє нещодавно, ми можемо використати максимально насичену фактичну інформацію зі сфер, де адміністративне оскарження існувало давно і де є вимірювана статистика. Найбільш показовою є сфера податкових відносин.

Для цього аналізу ми використаємо первинні дані зі Звіту Рахункової палати про результати аудиту ефективності оскарження рішень ДПС за період 2021 – I півріччя 2024 року [20].

За вказаний період платники податків оскаржили в адміністративному порядку (до самої ДПС) понад 44,5 тисяч рішень, що свідчить про те, що механізм є надзвичайно затребуваним.

Податковий кодекс встановлює строк у 20 днів з можливістю продовження до 60. Однак аудит Рахункової палати виявив, що лише 51% скарг (22 691) було розглянуто у базовий 20-денний строк [20, с. 15]. Середній строк розгляду становив 50 календарних днів. Більше того, 6% скарг (2 777) розглядалися понад 60 днів, тобто з прямим порушенням максимального строку. З огляду на вказаний аналіз, можна констатувати неефективність даного механізму. Його головна перевага швидкість – нівелюється, оскільки середній строк у 50 днів наближається до строків спрощеного судового провадження.

Звіт показує, що величезна кількість скарг взагалі не доходить до розгляду по суті, 24% (10 552) скарг було залишено без розгляду [20, с. 18]. Основними

причинами були порушення строків подання, паралельне оскарження в суді, дублювання скарг. Даний звіт свідчить про високі бюрократичні бар'єри та надмірний формалізм, що є негативною тенденцією.

Ключовими показниками залишаються ефективність та упередженість, що вимірюють дефіцит довіри. Результати адміністративного та судового оскарження, згідно зі Звітом Рахункової палати, є діаметрально протилежними [20, с. 21-22].

За результатами адміністративного оскарження (тобто розгляду скарг самою ДПС), лише 27% рішень було задоволено на користь платників податків. Це означає, що у 71,6%-73% випадків ДПС підтримала рішення своїх територіальних органів [20, с. 21].

Водночас, за результатами судового оскарження тих самих рішень, 75% (або 73,7%) позовів задовольняються на користь платників податків [20, с. 22].

Така разюча різниця (27% успіху в ДПС проти 75% успіху в суді) є статистичним доказом системної упередженості адміністративного органу при розгляді скарг на самого себе. Вона емпірично підтверджує, що дефіцит довіри, про який говорять науковці, є не суб'єктивним відчуттям, а раціональною реакцією бізнесу на об'єктивну реальність, що повністю пояснює, чому в умовах конкуренції шляхів оскарження платники податків ігнорують адміністративний шлях та одразу йдуть до суду, перевантажуючи судову систему та доводить, що без реально незалежних механізмів (як-от Комісії з обов'язковими, а не рекомендаційними повноваженнями) інститут оскарження не зможе виконати свою функцію ефективного досудового механізму [33].

Подібна тенденція поширюється і на інші сфери. Наприклад, у сфері публічних закупівель Антимонопольний комітет України (АМКУ), який виступає, як спеціалізований орган оскарження, у 2023-2024 роках також фіксує велику кількість скарг, що змушує його регулярно видавати узагальнення практики через масовість порушень з боку замовників. Тому механізм

оскарження є життєво необхідним, але його ефективність прямо залежить від інституційної незалежності суб'єкта розгляду [55].

2.3. Правове положення учасників процедури адміністративного оскарження

Ефективність, справедливість та прозорість адміністративного оскарження безпосередньо залежать від чіткого визначення правового положення (статусу) його учасників.

Перехід від статусу заявника чи скаржника за Законом «Про звернення громадян» до статусу учасника адміністративного провадження за ЗАП є фундаментальною зміною. Закон «Про звернення громадян» конструював відносини за моделлю особа (об'єкт) – держава (суб'єкт); особа мала право просити, а орган – обов'язок розглянути. ЗАП встановлює процесуальні, наближені до судових відносини, де особа є повноцінним суб'єктом, наділеним чіткими процесуальними правами для захисту свого інтересу. Це і є рух до сервісно-орієнтованої держави та впровадження принципів належного врядування.

Так стаття 27 ЗАП визначає чітке коло осіб, які можуть брати участь у провадженні та виділяє дві основні категорії, що відрізняються за ступенем та характером їхнього юридичного інтересу у справі.

Центральною фігурою провадження є адресат (п. 1 ч. 1 ст. 27), що визначається як особа, питання про право, свободу, законний інтерес або обов'язок якої безпосередньо вирішується в адміністративному акті. Ця категорія є узагальнюючою та диференціюється залежно від ініціатора та мети провадження. По-перше, це заявник (пп. «а»), який ініціює сервісно-орієнтоване провадження з метою отримання сприятливого для себе акта. По-друге, це особа, стосовно якої... ініційовано провадження (пп. «б»), яка є пасивним

об'єктом втручального провадження, ініційованого органом, і щодо якої, як правило, вирішується питання про покладення обов'язку чи обмеження права. По-третє, це скаржник (пп. «в»), який ініціює специфічне провадження (Розділ VI) з метою захисту своїх прав шляхом оскарження раніше ухваленого акта чи допущеної бездіяльності.

Другою, окремою категорією учасників є заінтересована особа (п. 2 ч. 1 ст. 27), яка не є головним адресатом акта, але наділяється статусом учасника для захисту власних інтересів. Закон встановлює чіткий юридичний фільтр для набуття цього статусу: адміністративний акт, що готується, повинен негативно впливати або може вплинути на право, свободу чи законний інтерес цієї особи. Така конструкція формалізує тристоронні або багатосторонні правовідносини, дозволяючи залучити до справи третіх осіб, чия правова сфера опосередковано зачіпається рішенням щодо головного адресата, та забезпечити повне й усебічне з'ясування обставин.

Наукова спільнота, зокрема В. Тимошук та інші розробники реформи, визначають статтю 27 ЗАП, як фундаментальну новелу, що знаменує остаточний відхід від застарілої радянської парадигми звернень громадян. На їхнє переконання, законодавче закріплення вичерпного переліку учасників трансформує адміністративні правовідносини з вертикальної патерналістської моделі у горизонтальну процесуальну модель, де особа стає повноправним суб'єктом із чітко визначеним набором інструментів впливу на прийняття рішення.

У доктринальному тлумаченні категорія адресат розглядається, як основна фігура провадження, правовий статус, якої диференціюється залежно від ініціатора та природи адміністративної справи. Науковці підкреслюють важливість розмежування заявника у сервісних процедурах та особи, щодо якої ініційовано провадження у втручальних (інспекційних) процедурах. На думку дослідників, таке розмежування є критично важливим, оскільки саме пасивний

адресат (щодо якого здійснюється контроль) потребує посилених гарантій захисту від державного примусу, на відміну від заявника, чий інтерес полягає в отриманні блага.

Окрему увагу дослідники приділяють інституту заінтересованої особи, який вирішує давню проблему правосуб'єктності третіх осіб у справах із множинністю інтересів (зокрема у сферах будівництва, землекористування та екології). Експерти схвально оцінюють запровадження законодавцем фільтру негативного впливу, як передумови набуття цього статусу. Такий підхід, на їхню думку, дозволяє забезпечити баланс: надати реальні важелі впливу тим, чий права дійсно можуть постраждати від адміністративного акта, водночас унеможливлюючи зловживання процесуальними правами сторонніми особами (*actio popularis*).

Головний висновок науковців полягає у тому, що формалізація статусу учасника адміністративного провадження виступає не просто термінологічною зміною, а юридичним ключем, який відкриває доступ до імперативної системи процесуальних гарантій, передбачених статтею 28 Закону. Набуття особою статусу адресата або заінтересованої особи автоматично зобов'язує адміністративний орган забезпечити реалізацію її права бути заслуханою, права на доступ до матеріалів справи та права на участь у прийнятті рішення, перетворюючи адміністративну процедуру з бюрократичного процесу на інструмент захисту прав людини [43].

Ключовою тенденцією розвитку є кодифікація процесуальних прав у статті 28 ЗАП. Зазначена норма є наріжним каменем нового статусу особи, що надає рівні процесуальні права учасникам адміністративного провадження. Зокрема учасники адміністративного провадження мають право:

- 1) «отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, а також щодо змісту своїх прав та обов'язків». Вказане право спрямоване на подолання інформаційного

дисбалансу (або нерівності у володінні інформацією) – фундаментальної проблеми у відносинах між особою та владою. Раніше особа часто була змушена діяти, не маючи повного та чіткого уявлення про процедурні вимоги, не розуміючи належного алгоритму дій адміністративного органу.

Тепер на орган покладено активний обов'язок саме роз'яснювати особі ці аспекти. Це є особливо важливим у провадженні за скаргою, де суб'єкт розгляду має детально інформувати скаржника про процедуру, строки та зміст його процесуальних прав;

2) «брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників». Фундаментальне конституційне право, що також закріплене у ЗАП. Власне воно дозволяє особі самій обирати форму участі – чи то особисто викладати позицію, чи довірити це фаховому юристу (представнику);

3) «ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії під час здійснення та після завершення адміністративного провадження». Одне з найбільш революційних та важливих прав, що перетворює процедуру на прозору. Як було проаналізовано в підпункті 2.1, це право є настільки фундаментальним, що його порушення (відмова у доступі) є самостійною підставою для негайного оскарження [17, ч. 3 ст. 78]. Практичне значення (вирішення проблеми) означає, що скаржник може побачити всі документи, на які посилався орган першої інстанції при прийнятті оскаржуваного акта. Більше не може бути ситуації, коли рішення ґрунтується на якихось внутрішніх чи секретних доповідних, які не показують особі, що є єдиним способом забезпечити реальну, а не удавану змагальність та підготувати обґрунтовану скаргу. Вказане право є прямою реалізацією принципу гласності та відкритості;

4) «бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес

такого учасника». Вказане право є центральним принципом європейського адміністративного права (*audi alteram partem*). У провадженні за скаргою це означає, що суб'єкт розгляду не може ухвалити фінальне рішення (наприклад, відмовити у скарзі), не надавши скаржнику (та заінтересованим особам) можливості донести свою позицію, аргументи та заперечення. Як зазначається у наукових коментарях, це право не обов'язково означає усне слухання; воно може бути реалізоване і в письмовій формі, надаючи особі достатньо часу для подання письмових заперечень [30; 39].

Проте невирішеною проблемою залишається ефективність, право, яке найбільше страждає від інституційної упередженості. Право бути вислуханим не тотожне праву бути почутим, як свідчить статистика, проаналізована у підпункті 2.2, скаржників вислуховують, але їхні аргументи не враховують, про що свідчить разюча різниця у відсотках задоволених скарг в ДПС (27%) та судах (75%) [20, с. 21-22];

5) «отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи». Стандартне процесуальне право, яке, однак, слід розглядати у комплексі з принципом офіційності. Тобто, хоча учасник має право надавати докази, суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний збирати їх сам, навіть якщо скаржник цього не зробив;

6) «бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі (в разі його проведення)». Це право є однією з ключових процесуальних гарантій, яка безпосередньо забезпечує реалізацію більш широких принципів — відкритості (стаття 12) та права особи на участь в адміністративному провадженні (стаття 17). По суті, це не просто технічне інформування, а фундаментальна передумова для того, щоб учасник міг скористатися своїм правом бути заслуханим (стаття 63), надати пояснення, поставити запитання та загалом активно захищати свою позицію під час слухання.

Реалізація цього права деталізована у статті 32 Закону, яка регулює порядок надсилання запрошення. Адміністративний орган зобов'язаний надіслати таке запрошення учаснику не пізніше ніж за сім календарних днів до дати слухання. Цей строк є критично важливим, оскільки він надає особі «розумний строк» (стаття 13) для належної підготовки: ознайомлення з матеріалами, збору доказів, пошуку представника (наприклад, адвоката) та планування своєї присутності.

Невиконання цього обов'язку з боку адміністративного органу, тобто непроведення належного та своєчасного інформування є істотним процедурним порушенням. Якщо учасник не був належним чином повідомлений і через це не з'явився на слухання, будь-який адміністративний акт, прийнятий за результатами такого слухання, стає вразливим для оскарження. Це право унеможливорює проведення таємних або раптових слухань, перетворюючи адміністративну процедуру на прозорий та передбачуваний процес;

7) «подавати клопотання про...». Активний інструмент участі, який перетворює особу з об'єкта на суб'єкта процедури. Стаття 28 ЗАП надає вичерпний перелік видів клопотань, кожне з яких має глибокий сенс:

а) клопотання про відвід посадової особи, що передбачає прямий механізм реалізації принципу неупередженості. Якщо скаржник бачить, що член Комісії з розгляду скарг є упередженим (наприклад, має конфлікт інтересів), він може вимагати його відводу;

б) клопотання про залучення іншого учасника дозволяє скаржнику вказати на інших осіб, чії права зачіпаються, щоб зробити розгляд повним;

в) клопотання про витребування документів гарантує критично важливе право. Якщо скаржник знає, що доказ на його користь знаходиться в іншому органі, він може просити суб'єкта розгляду скарги витребувати цей доказ (оскільки сам він таких владних повноважень не має);

г) клопотання про призначення експертизи необхідне у складних справах (будівельних, земельних), де потрібні спеціальні знання;

г) клопотання про зупинення провадження, необхідне реалізації права на отримання результатів експертизи;

д) клопотання про поновлення адміністративного провадження, як реалізація права про продовження розгляду справи;

е) клопотання про продовження строку здійснення адміністративного провадження, виступає важливим елементом для збільшення часу для з'ясування всіх обставин справи;

є) клопотання про відмову від скарги та закриття провадження, полягає у реалізації принципу диспозитивності (особа сама розпоряджається своїми правами);

ж) клопотання про вчинення іншої дії, що не суперечить закону та сприяє розгляду справи;

8) «бути поінформованими про результат вирішення справи». Це право є логічним завершенням усього адміністративного провадження та ключовою гарантією юридичної визначеності для особи. Воно означає, що адміністративний орган не може просто внутрішньо ухвалити рішення і покласти справу в архів. Орган зобов'язаний активно повідомити учасника про те, який саме адміністративний акт був прийнятий за результатами розгляду справи (наприклад, про надання дозволу, про відмову, про накладення штрафу тощо).

Практичне значення цього права є фундаментальним, оскільки воно безпосередньо пов'язане з набранням чинності адміністративним актом. Відповідно до статті 74 Закону, адміністративний акт набирає чинності для особи саме з дня доведення його до відома. Таким чином, обов'язок органу поінформувати про результат є одночасно і механізмом, який активує юридичну силу цього рішення.

Більше того, це право є нерозривно пов'язаним із правом на оскарження (стаття 18). Саме з моменту належного інформування про результат вирішення справи (тобто отримання особою адміністративного акта) починається відлік строку на його оскарження (стаття 80). У самому рішенні, відповідно до статті 71, орган зобов'язаний роз'яснити порядок і строки оскарження, що дозволяє особі негайно реалізувати своє право на подальший захист;

9) «отримати адміністративний акт». Вказане право є матеріальним втіленням попереднього пункту («бути поінформованим про результат») і становить одну з найважливіших гарантій для особи. Воно означає не просто знання про те, яке рішення ухвалено, а юридично закріплену можливість отримати на руки сам документ (у паперовій чи електронній формі), який є адміністративним актом. Це право перетворює абстрактний «результат справи» на конкретний, офіційний документ, що має юридичну силу.

Основна функція цього права — забезпечення можливості реального та ефективного оскарження (стаття 18). Без фізичної копії акта особа не може належним чином підготувати скаргу чи позов, оскільки саме в документі міститься не лише резолютивна частина (рішення), але й мотивувальна частина (стаття 72). Саме з мотивування особа дізнається про фактичні обставини, які орган вважав встановленими, та юридичні норми, на які він посилався, що і є предметом оскарження.

10) «досягти примирення на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою». Нова тенденція розвитку, що свідчить про рух до медіаційних, менш конфронтаційних моделей вирішення спорів. Закон заохочує сторони (скаржника та орган, чий акт оскаржено) знайти компроміс. На практиці це право означає, що на будь-якій стадії розгляду скарги, від її подання до ухвалення остаточного рішення, скаржник та адміністративний орган (або заінтересована особа) можуть ініціювати переговори. Суб'єкт розгляду скарги у цьому випадку виступає, як медіатор,

який має перевірити, щоб це примирення не порушувало закон чи права третіх осіб. Більше того, частина 3 статті 84 прямо зобов'язує його активно інформувати учасників про таку можливість, сприяючи пошуку взаємоприйняттого рішення.

Юридичним наслідком успішного примирення є закриття адміністративного провадження (ч. 3 стаття 65). Однак це право не є абсолютним і має важливі запобіжники: адміністративний орган зобов'язаний перевірити умови примирення. Провадження закривається лише за умови, що досягнутий компроміс і таке примирення не суперечить закону та не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб (третіх сторін);

11) «оскаржити у передбаченому законом порядку адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу». Це право є фундаментальною гарантією ефективних засобів правового захисту, закріпленою у статті 18 Закону, та прямою реалізацією статті 55 Конституції України.

Провідним аспектом цієї норми є її комплексність. Закон дозволяє оскаржити не лише кінцевий негативний результат (адміністративний акт), але й процесуальні порушення під час розгляду справи, що включають процедурні рішення (наприклад, відмову у відводі посадової особи), дії (наприклад, проведення огляду з порушеннями) або бездіяльність (найпоширеніший випадок затягування розгляду справи та неприйняття рішення у встановлений законом строк);

12) «користуватися іншими визначеними законом правами в адміністративному провадженні». Дане право є тією гарантією, яка виконує дві ключові функції. По-перше, вона прямо визнає, що перелік прав, наданих у статті 28, не є остаточним і повним. По-друге, вона слугує важливим елементом між ЗАП (який є загальним) та іншими спеціальними законами України.

На практиці це означає, що адміністративне провадження регулюється не лише ЗАП, але й нормами галузевих законів (наприклад, у сфері будівництва, соціального захисту, екології, надрокористування тощо). Якщо такий спеціальний закон надає особі додаткові або більш специфічні права в межах процедури, учасник має повне право ними користуватися та адміністративний орган зобов'язаний їх забезпечити.

Наприклад, законодавство про оцінку впливу на довкілля може надавати громадськості специфічні права щодо участі у слуханнях або доступу до проектної документації, які є ширшими за загальні норми. Або закон про соціальні послуги може надавати особі право на залучення конкретного типу соціального працівника під час вирішення її справи. Цей пункт гарантує, що всі ці галузеві права вбудовуються у загальну адміністративну процедуру і підлягають захисту.

Наділення правами нерозривно пов'язане з покладанням обов'язків, які забезпечують баланс та запобігають зловживанням. ЗАП та норми КАСУ (які застосовуються за аналогією для розуміння стандартів процесуальної поведінки) виділяють такі обов'язки, як:

- обов'язок добросовісності, що є найважливішим загальним обов'язком. Даний обов'язок впливає із загальних принципів (ст. 10 ЗАП) та аналогії з КАСУ. Учасники адміністративного провадження зобов'язані «добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки». Так з одного боку, він забороняє скаржнику зловживати правами (наприклад, подавати завідомо безпідставні клопотання про відвід лише для затягування часу), з іншого боку, він вимагає від адміністративного органу діяти добросовісно та розсудливо. Тому цей принцип є правовою підставою для боротьби з процедурними зловживаннями з обох сторін;

- обов'язок надання доказів, полягає у тому, що учасник зобов'язаний «подати до адміністративного органу наявні у нього документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження». Вказаний обов'язок балансує принцип офіційності, хоча орган і зобов'язаний сам збирати докази, особа не може пасивно очікувати, приховуючи докази, що є у неї, вона має надати все, що має, для сприяння об'єктивному розгляду;

- обов'язок комунікації та сприяння, встановлює для учасника певні вимоги, зокрема, «надати свої контактні дані та своєчасно повідомляти про зміну таких даних», а також «сприяти своєчасному, всебічному встановленню всіх обставин справи». Це базові процесуальні обов'язки, що забезпечують належний рух справи та комунікацію;

- обов'язок поваги вимагає від учасників «виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу» (за аналогією з КАСУ). Ця ж логіка поширюється на адміністративне провадження і забезпечує належний порядок та авторитет процедури.

Оцінка правового положення учасників буде неповною без аналізу статусу іншої сторони – суб'єкта, що розглядає скаргу. Права учасників дзеркально відображаються в обов'язках цього суб'єкта.

Я. Михайлюк визначав положення учасників процедури адміністративного оскарження, насамперед акцентуючи увагу на проблемному правовому статусі суб'єктів розгляду скарг в Україні порівняно з європейською практикою. Автор зазначає, що за кордоном ефективними учасниками розгляду є або орган вищого рівня (найтефективніший підхід), або, за його відсутності, той самий орган, що прийняв рішення (так званий механізм перегляду), однак із ключовою гарантією неупередженості — заборонаю посадовій особі, яка видала акт, брати участь у розгляді скарги. Натомість, аналізуючи українські законодавчі ініціативи, зокрема, проєкт Закону «Про адміністративну процедуру» (№ 3475), автор критикує положення таких учасників, як комісії з

розгляду скарг, вказуючи на їхню неефективність через необов'язковість створення та суто рекомендаційний характер їхніх рішень [15].

Фундаментальна відмінність адміністративного оскарження від судового процесу полягає в тому, що в суді панує змагальність, де суддя – пасивний арбітр. У провадженні за скаргою суб'єкт розгляду (Комісія чи орган) є активним інвестором. Частина 5 статті 79 ЗАП прямо каже, що суб'єкт адміністративного провадження «може здійснювати перегляд справи в повному обсязі, у тому числі збирати додаткові докази». Зарубіжний досвід (Німеччина, Австралія, Індія) підтверджує, що засада офіційного з'ясування обставин є домінуючою у розвинених системах [1; 28; 67].

На практиці це мало б означати, що громадянин з обґрунтованою скаргою, але без фахового юриста, все одно має високі шанси на перемогу. Адже суб'єкт розгляду зобов'язаний сам знайти докази, що підтверджують правоту скажника, а не відмовляти у скарзі лише тому, що скажник не надав повного пакету документів.

Обов'язок бути неупередженим реалізується через механізм відводів (який може ініціювати учасник) та, теоретично, через створення Комісій [46].

Рішення за скаргою, як і будь-який адміністративний акт, має бути вмотивованим, тобто чітко пояснювати, чому аргументи скажника прийняті.

На завершення аналізу цього підпункту необхідно дати загальну оцінку ефективності правового положення учасників.

De Jure (закон) встановлює очевидно позитивну тенденцію. Так стаття 28 ЗАП встановлює розширені процесуальні гарантії для учасника адміністративного провадження, що суттєво підвищує шанси на об'єктивний розгляд справи. Особа озброєна повним набором сучасних європейських прав: право на доступ до всіх матеріалів, право бути вислуханою, право на активні дії через клопотання (про відвід, про витребування доказів, про експертизу).

Більше того, їй допомагає суб'єкт розгляду, який діє за принципом офіційності (активного розслідування).

De Facto (реальність) показує, що ця, на перший погляд, досконала юридична конструкція виявляється непідкріпленою дієвими механізмами реалізації. Вона повністю розбивається об одну фундаментальну невирішену проблему – інституційну упередженість суб'єкта розгляду.

Фактична інформація зі звіту Рахункової палати є вироком даній системі, адже, як показує статистика, де лише 27% скарг задовольняються в адміністративному порядку проти 75% у суді, є не просто цифрою [20, с. 21-22]. Це емпіричне вимірювання того, наскільки ігноруються всі права, перелічені у статті 28 ЗАП. В цьому випадку в учасників виникає ряд запитань:

- що означає «право бути вислуханим», якщо суб'єкт слухає, але не чує, бо вже має установку захистити рішення «свого» органу?;
- що означає «право надавати докази», якщо ці докази ігноруються на користь позиції органу?;
- що означає «принцип офіційності», якщо суб'єкт розгляду використовує свої активні повноваження не для пошуку істини, а для пошуку додаткових виправдань для оскаржуваного акта?;
- що означає «право на відвід», якщо упередженням є не один посадовець, а вся інституція?

Не зважаючи на виклики, які постають, аналіз правового положення учасників свідчить про глибоку позитивну тенденцію у законодавчому закріпленні прав. ЗАП перетворив особу із скаржника на повноцінного процесуального учасника, наділеного арсеналом прав, аналогічних судовим.

Однак оцінка ефективності цього статусу стикається з фундаментальною невирішеною проблемою: відсутністю дієвих гарантій реалізації цих прав. Ефективність статусу учасника нівелюється інституційною упередженістю суб'єкта розгляду скарги та рекомендаційним характером незалежних

механізмів (Комісій), що покликані цю упередженість долати. Отже, законодавча реформа статусу учасника є значно прогресивнішою за інституційну реформу суб'єктів розгляду, що створює розрив між декларованими правами та реальною можливістю їх захистити в досудовому порядку.

РОЗДІЛ 3

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Методологічною основою цього розділу є компаративний аналіз, який у даному дослідженні виходить за межі простого «трансферту інституцій» (institutional transfer). Сліпе копіювання іноземної моделі (наприклад, інституту Омбудсмана чи системи е-петицій) без урахування національної правової культури, інституційної спроможності та політичної кон'юнктури приречене на провал. Як свідчить вітчизняна практика, наявність формальних інститутів (Уповноваженого ВРУ з прав людини, інструменту е-петицій) не вирішила докорінно проблем формалізму, низької юридичної сили актів реагування та слабого системного впливу звернень на зміну адміністративних практик.

Аналізуючи підходи до адміністративного оскарження у міжнародній практиці, варто звернути увагу на позицію І.М. Малика. Дослідник, вивчивши особливості законодавчого визначення меж розгляду та повноважень адміністративних органів, зазначає, що у переважній більшості досліджуваних держав (зокрема в Австралії, Індії, США та Тайвані) ключовою є засада офіційного з'ясування обставин справи. Цей принцип зобов'язує уповноважений орган вищого рівня здійснювати всебічне, повне та об'єктивне повторне дослідження фактичних обставин, а також їх правову переоцінку. При цьому орган наділений правом самостійно визначати предмет та межі розгляду, не обмежуючись лише вимогами та запереченнями, викладеними скаржником.

Окремої уваги заслуговують процесуальні особливості роботи з доказами. Як зауважує науковець, у деяких правових системах, наприклад, у Нідерландах та Сполученому Королівстві, застосовуються більш жорсткі, обмежувальні підходи. Вони полягають у забороні учасникам спірних правовідносин збирати та подавати нові докази на стадії адміністративного оскарження без наявності

поважних причин. Також законодавство низки країн (Сполучене Королівство, Китай) містить спеціальні правила щодо врахування нововиявлених обставин, а у США застосовується стандарт доказування «більшої вірогідності».

Зарубіжний досвід пропонує прогресивні механізми дій у ситуаціях, коли адміністративний орган вищого рівня об'єктивно не може прийняти нове рішення по суті. Зокрема, у практиці Сполученого Королівства врегульовано алгоритми дій за умови неможливості самостійного отримання доказів органом перегляду, складнощів у міжвідомчій взаємодії або ж у разі такої зміни обставин, що потребує повного перегляду справи. Це дозволяє ефективно вирішувати долю скарги навіть за наявності непереборних обставин [21].

Доповнюючи аналіз зарубіжної практики, варто звернути увагу на позицію Л. В. Домусчі, яка наголошує на необхідності спрощення процедур оскарження та посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень. Дослідниця виділяє досвід Нідерландів, як приклад людиноцентричного підходу в адміністративному процесі. Зокрема, заслуговує на увагу механізм «повідомлення про дефолт» (*ingebrekestelling*): якщо державний орган порушує строки розгляду звернення, заявник має право надіслати повідомлення, що надає органу пільговий двотижневий термін. У разі подальшого зволікання орган зобов'язаний сплатити пеню (штрафні платежі) за несвоєчасність рішення, а громадянин отримує право негайно звернутися до суду. Така модель стимулює публічну адміністрацію до дотримання дисципліни та не вимагає від скажника обов'язкового залучення адвоката на етапі адміністративного оскарження.

Важливим для українських реалій є досвід забезпечення неупередженості розгляду скарг, реалізований у Німеччині та Польщі. Л. В. Домусчі вказує на ефективність функціонування спеціальних дорадчих комісій або «змішаних» апеляційних органів. Наприклад, у муніципалітетах Нідерландів до розгляду скарг залучаються комісії, що складаються з жителів міста (не обов'язково

юристів), а у Польщі апеляційні колегії формуються, як зі штатних професіоналів, так і з позаштатних членів. Такий підхід дозволяє мінімізувати корпоративну солідарність чиновників та забезпечити об'єктивність, коли скаргу розглядають особи, не причетні до підготовки оскаржуваного рішення.

Також дослідниця звертає увагу на процесуальні аспекти розгляду спорів у країнах англосаксонської правової сім'ї (Велика Британія, США). Перспективним вбачається запровадження елементів «усного обговорення» (структурованої дискусії) між сторонами та колегією перед прийняттям рішення. Це дозволяє зосередитися на ключових правових принципах спору та пришвидшити прийняття справедливого рішення, уникаючи надмірного формалізму [23].

Вибір країн для аналізу ґрунтується на методі «найбільш відмінних систем» (most different systems design). Власне цей підхід дозволяє порівняти країни з різними правовими сім'ями та історією (сталі демократії та постсоціалістичні країни), щоб ідентифікувати, як універсальні, так і контекстуально-специфічні фактори успіху, які поділяються на:

1. континентальну (адміністративно-правову) модель (ФРН, Франція), що характеризується сильним акцентом на адміністративній юстиції та кодифікованих процедурах [73]. Ця модель є особливо релевантною для України, яка розвиває свою систему адміністративного права за континентальним зразком;

2. англосаксонську (омбудсманську) модель (Велика Британія, США), яка фокусується на ролі інституту Омбудсмана, як «захисника від поганого адміністрування» (maladministration) та потужних інструментах парламентського контролю і публічного тиску;

3. постсоціалістичну (трансформаційну) модель (Польща, Естонія), яка демонструє досвід країн, які, подібно до України, пройшли шлях "десовєтизації"

публічного управління та здійснили стрімкий прорив у розбудові нових інституцій та цифровізації в контексті європейської інтеграції [52; 59].

Для забезпечення об'єктивності та структурованості аналізу, порівняння обраних моделей, здійснюватиметься за чітко визначеними критеріями, що слугуватимуть спільною основою для порівняння (*tertium comparationis*).

Спочатку буде розглянуто правову основу, зокрема рівень закріплення права на звернення (конституційний чи законодавчий) та його місце в системі прав людини. Далі аналіз охопить інституційну архітектуру, ідентифікуючи ключових суб'єктів, відповідальних за розгляд звернень, таких як адміністративні суди, інститути омбудсмана, парламентські комітети або спеціалізовані агенції.

Третім критерієм стане процедурна доступність, у межах якої оцінюватиметься легкість подання звернення, наявність чи відсутність адміністративних чи фінансових бар'єрів (наприклад, «MP-фільтр» у Великій Британії), безоплатність процедур та загальний рівень цифровізації. Окрім цього, буде проаналізовано характер та юридичну силу рішень, що ухвалюються за результатами розгляду, а саме, чи є вони рекомендаційними або обов'язковими, та чи існують механізми їх примусового виконання (*enforcement*).

Нарешті, останнім критерієм виступає системний вплив (*policy impact*), що демонструє здатність інституту звернень не лише вирішувати індивідуальні випадки, але й впливати на зміну чинного законодавства та коригування дефектних адміністративних практик.

Центральна гіпотеза цього розділу полягає в тому, що ефективність інституту адміністративного оскарження, як засобу забезпечення законності визначається не стільки його формальною наявністю, скільки рівнем його інтеграції у систему стримувань і противаг, наявністю реальних (зокрема наближених до судових і контрольних) повноважень та гарантованим впливом

на процес прийняття владних рішень. Наприклад, успіх німецького Петиційного комітету зумовлений його наближеними до судових повноваженнями, закріпленими в Конституції, а не лише фактом його існування [74]. Успіх британських е-петицій полягає у примусі до парламентських дебатів, а не лише у наявності цифрової платформи. Саме пошук цих дієвих механізмів, а не формальних назв, є лейтмотивом подальшого аналізу.

Континентальна правова традиція, до якої тяжіє й Україна, розглядає відносини громадянина та держави через призму публічного права та адміністративної процедури. Інститут звернень у цій моделі вбудований у чітку систему адміністративної юстиції та спеціалізованих контрольних органів. Досвід ФРН та Франції є показовим у демонстрації двох різних, але однаково ефективних підходів до забезпечення законності [73; 74].

Правова система ФРН забезпечує громадянам подвійний, паралельний механізм захисту своїх прав від неправомірних дій або бездіяльності влади [74].

По-перше, це розгалужена та високоефективна система адміністративної юстиції. Адміністративні суди є основним інструментом оскарження рішень органів влади, і саме судові рішення є остаточним засобом відновлення порушеного права [67].

По-друге, що є більш релевантним для нашого дослідження, це унікальний інститут парламентського контролю, реалізований через Петиційний комітет Бундестагу (Petitionsausschuss) [78]. Право кожного на подання петицій (звернень) до представницьких органів закріплено на найвищому рівні – у статті 17 Основного Закону ФРН [74]. Однак, на відміну від багатьох країн, де парламентські комітети з питань звернень є малоефективними інституціями, німецька модель наділена безпрецедентними повноваженнями, закріпленими безпосередньо у Конституції.

Ключовим є положення статті 45 Основного Закону, яке надає Петиційному комітету конституційні повноваження для розгляду скарг на дії

федеральних органів виконавчої влади [74]. Ці повноваження часто називають «малими слідчими правами» (kleines Untersuchungsrecht). Відповідно до Закону про повноваження Петиційного комітету, він має право:

1. витребувати будь-яку інформацію та документи від федеральних міністерств та інших органів влади;
2. отримувати доступ до будь-яких приміщень (здійснювати виїзні перевірки – Ortsbesichtigungen);
3. викликати та заслуховувати будь-яких посадових осіб, включно з членами Федерального уряду (міністрами), як свідків або експертів;

Саме цей набір наближених до судових повноважень докорінно вирішує проблему формалізму та відписок, яка є настільки гострою в Україні (як було встановлено у Розділі 2). Жоден федеральний орган у ФРН не може дозволити собі надати формальну відповідь чи проігнорувати запит Петиційного комітету, оскільки останній має прямі конституційні важелі для примусу, витребування повного досьє справи та виклику відповідального міністра на засідання для надання пояснень. Це перетворює комітет з органу обліку скарг на дієвий інструмент парламентського контролю за дотриманням законності у виконавчій владі.

Додатково, німецька модель успішно інтегрувала цифрові технології. Публічна платформа epetitionen.bundestag.de дозволяє громадянам не лише подавати індивідуальні скарги, але й ініціювати публічні петиції [74]. Якщо така петиція набирає 50 000 підписів протягом чотирьох тижнів, це гарантує автору петиції право на публічне слухання в комітеті. Під час таких слухань автор особисто представляє свою позицію перед депутатами та високопосадовцями відповідного міністерства, що забезпечує неабиякий суспільний та медійний резонанс.

Французька модель також спирається на потужну систему адміністративної юстиції на чолі з Державною Радою (Conseil d'État), але в

частині позасудового захисту прав вона пропонує інший, консолідований інституційний підхід [73].

У 2011 році у Франції відбулася кардинальна реформа, в результаті якої було створено єдиний, надпотужний конституційний орган – Захисника прав (Défenseur des droits) [76]. Цей інститут консолідував (поглинув) функції чотирьох раніше окремих інституцій: Медіатора Республіки (аналог омбудсмана), Захисника дітей, Вищої інстанції з боротьби проти дискримінації (HALDE) та Національної комісії з деонтології безпеки (CNDS).

Цей досвід є критично важливим для України, де спостерігається протилежна тенденція – інституційна розпорошеність контрольних функцій (Уповноважений ВРУ з прав людини, Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ, мовний омбудсман, бізнес-омбудсман тощо). Така фрагментація дезорієнтує громадян (вони не знають, куди саме скаржитись) та розпорошує обмежені державні ресурси. Французька модель «єдиного вікна» (guichet unique) демонструє шлях до посилення інституту Омбудсмана через його консолідацію та підвищення конституційного статусу, а не через створення нових, конкуруючих та слабких органів [76].

Найбільш цінним для українських реалій є набір повноважень Захисника прав, спрямований на вирішення проблеми низької юридичної сили (enforceability) актів реагування. Якщо в Україні подання Уповноваженого ВРУ часто мають суто рекомендаційний характер і можуть бути проігноровані органами влади, то французький Défenseur des droits має конкретні важелі впливу:

1. Право припису (Pouvoir d'injonction), яке полягає в тому, що захисник прав може наказати органу влади вжити конкретних заходів для виправлення порушення законності або припинення дискримінаційної практики у визначений ним строк.

2. Право публічного осуду, яке дозволяє Захиснику прав опублікувати «спеціальний звіт» (*rapport spécial*), в якому детально описує суть порушення та факт ігнорування його вимог з боку конкретного органу чи посадової особи в тому разі, якщо орган влади не виконує цей припис. Звіт оприлюднюється у провідних ЗМІ, що створює потужний репутаційний тиск.

3. Дисциплінарні та судові повноваження надають Захиснику право звернутися до компетентних органів для ініціювання дисциплінарного провадження щодо винної посадової особи, а також звернутися до прокуратури у випадку виявлення ознак кримінального правопорушення.

Таким чином, континентальна модель, на прикладі ФРН та Франції, пропонує два ключові рішення для України: 1) наділення парламентського контрольного органу (комітету) наближеними до судових повноваженнями для боротьби з формалізмом (досвід ФРН); 2) консолідація інституту омбудсмана та надання йому дієвих важелів примусу (право припису та публічного осуду) для забезпечення реального виконання його рішень (досвід Франції).

Англосаксонська модель, що ґрунтується на загальному праві, традиційно менше покладається на кодифіковані адміністративні процедури, натомість роблячи акцент на інститутах парламентського контролю (Омбудсман) та механізмах публічного тиску.

Британський досвід є цінним у двох аспектах: унікальний дизайн інституту Омбудсмана та надзвичайно ефективна модель е-петицій.

Інститут Парламентського та медичного омбудсмана (*Parliamentary and Health Service Ombudsman, PHSO*) має одну ключову особливість, яка вирізняє його з-поміж більшості світових аналогів – це так званий «MP-фільтр» (*Member of Parliament filter*). Громадянин, який вважає, що постраждав від «поганого адміністрування» (*maladministration*) з боку центрального органу влади, не може звернутися до PHSO напямую. Скаргу від його імені повинен подати член Парламенту (MP) від його виборчого округу.

Цей механізм, який на перший погляд здається архаїчним та обмежувальним бар'єром, приховує в собі глибоку каузальну логіку, що має подвійний ефект:

1. Депутат та його офіс виступають первинним фільтром, відсіюючи нерелевантні, дріб'язкові або очевидно необґрунтовані скарги, що дозволяє Омбудсману зосередити свої ресурси на найбільш складних та системних справах.

2. Подаючи скаргу від імені виборця, депутат автоматично бере її під свій контроль і стає політично співвідповідальним за її вирішення, що створює прямий, інституціоналізований зв'язок між індивідуальною скаргою громадянина та вищим законодавчим органом. Проблема миттєво набуває політичної ваги, чого так бракує в Україні, де скарги зависають на середньому бюрократичному рівні.

Другим, і, можливо, ще більш впливовим британським інструментом є державна платформа е-петицій petition.parliament.uk. Ця модель вважається однією з найбільш успішних у світі, і її секрет полягає не в самій цифровій платформі, а в залізному, процедурно гарантованому зв'язку між цифровою активністю громадян та роботою Парламенту.

Механізм є простим, прозорим і, головне, обов'язковим до виконання:

- На петиції, що набрали 10 000 підписів, Уряд зобов'язаний надати офіційну, детальну письмову відповідь. Ця відповідь публікується на тому ж сайті петиції та підкреслює значно більше, ніж просто прийнято до відома.
- Петиції, що набрали 100 000 підписів автоматично передаються на розгляд до спеціального Парламентського комітету з петицій (Petitions Committee). Цей комітет, у свою чергу, має вирішити, чи виносити тему петиції на повноцінні парламентські дебати у Вестмінстер-холі (мала зала Парламенту). У переважній більшості випадків, що становлять суспільний інтерес, таке рішення приймається.

Саме ця гарантія – що достатня мобілізація громадян примусить Парламент до публічного обговорення проблеми – перетворює британську систему з інструменту пасивної участі на реальний механізм формування порядку денного держави. Це є прямою протилежністю українській моделі петицій до Президента, де збір 25 000 підписів часто призводить лише до формальної відповіді від Офісу Президента, яка не має жодних політичних чи юридичних наслідків, оскільки Президент у багатьох випадках просто не має конституційних повноважень для вирішення порушеного питання (наприклад, податкового чи муніципального).

Система публічного управління США є значно більш фрагментованою; у ній відсутній єдиний федеральний омбудсман на кшталт європейських моделей. Забезпечення законності реалізується переважно через суди, потужні механізми доступу до інформації (Freedom of Information Act, FOIA) та діяльність викривачів (whistleblowers) [81].

Однак у американській системі існує унікальний і надзвичайно потужний інститут, досвід якого є вкрай релевантним для України, особливо в контексті боротьби з корупцією та неефективним використанням ресурсів у виконавчій владі. Це – Офіси Генеральних інспекторів (Offices of Inspectors General, OIGs).

Відповідно до Закону про Генерального інспектора 1978 року, кожне федеральне міністерство (департамент) та велике урядове агентство (наприклад, NASA або USAID) має власного, незалежного Генерального інспектора. Цей інспектор призначається Президентом та затверджується Сенатом, але функціонально є незалежним від керівника (міністра) того відомства, в якому він працює.

Завдання OIG – здійснювати аудит, розслідування та, що ключове, – приймати та розглядати звернення та скарги (зокрема, через «гарячі лінії» для викривачів) щодо шахрайства, корупції, зловживань та поганого адміністрування (maladministration) всередині свого відомства. OIG має повний

доступ до всіх документів та персоналу і регулярно звітує безпосередньо Конгресу США про виявлені порушення.

Ця модель пропонує потужний внутрішній механізм вирішення проблем до того, як вони стануть предметом розгляду зовнішнього омбудсмана чи суду. Вона створює постійний, незалежний контроль зсередини. Для України, де рівень корупції та адміністративних зловживань у міністерствах залишається високим, запровадження подібних незалежних служб інспекторів у ключових відомствах (наприклад, Міністерстві оборони, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві фінансів) з прямим підпорядкуванням Кабінету Міністрів (а не самому міністру) могло б стати ефективним доповненням до зовнішнього парламентського контролю з боку Уповноваженого ВРУ з прав людини.

Якщо досвід старих демократій (Франції, Німеччини, Великої Британії) пропонує нам зрілі, відточені часом інституційні моделі, то досвід наших найближчих сусідів – країн Східної Європи та Балтії – є, можливо, ще більш цінним. Ці країни мають спільну з Україною спадщину постсоціалістичних трансформацій. Вони зіткнулися з тими ж проблемами: необхідністю "десовєтизації" адміністративного права, подоланням глибоко вкоріненої недовіри населення до державних інституцій та розбудовою ефективних механізмів підзвітності влади з нуля. Їхні реформи, проведені в стислі терміни та в контексті прямої європейської інтеграції, є найбільш релевантним шляхом для України.

Польща обрала класичний шлях посилення інституту Омбудсмена – Речника громадянських прав (Rzecznik Praw Obywatelskich, RPO). Цей інститут має надзвичайний авторитет, оскільки був створений ще у 1987 році, до повноцінного падіння комуністичного режиму, і відіграв значну роль у демократичному транзиті [59, с. 49].

Найважливішим та найбільш повчальним для України є одне з ключових повноважень польського RPO, яке дозволяє йому здійснювати системний вплив

на забезпечення законності, а не лише реагувати на поодинокі випадки. Речник громадянських прав має право звертатися до Конституційного Трибуналу з поданням про визнання неконституційними законів або інших нормативно-правових актів, які, на його думку, порушують права та свободи громадян [59, с. 52].

Це повноваження докорінно змінює його роль в системі державної влади та вирішує проблему, яка є критичною для України. В українських реаліях (як ми бачили на прикладі ДПС у Розділі 2) Уповноважений ВРУ з прав людини, зіткнувшись із тисячами ідентичних скарг на одну й ту саму проблему (наприклад, блокування податкових накладних через дефектний підзаконний акт), змушений діяти у реактивній моделі – тобто, теоретично, писати тисячі індивідуальних подань.

Польський RPO в аналогічній ситуації діє проактивно та системно. Він узагальнює ці скарги і виявляє, що першопричиною масових порушень є не помилка конкретного чиновника, а дефектний закон або постанова (розпорядження) [75]. Замість того, щоб вирішувати тисячі окремих випадків, RPO ініціює одну справу в Конституційному Трибуналі і, в разі успіху, усуває першопричину порушень для всіх громадян. Це перетворює Омбудсмена з особи, відповідальної за опрацювання скарги на повноцінного охоронця конституційності адміністративної практики.

Хоча Уповноважений ВРУ з прав людини в Україні формально також має право на конституційне подання, ця практика не є настільки поширеною та системною, як у Польщі [31]. Досвід Польщі доводить, що це має бути одним із головних інструментів роботи Омбудсмана: перехід від реактивної моделі (відповідь на окремі скарги) до проактивної, системної (усунення законодавчих причин порушень) [59].

Естонія, відома своїми інноваціями в електронному урядуванні, пропонує два унікальні рішення: гібридний інститут Канцлера юстиції та керовану громадськістю платформу е-петицій [52].

Естонія обрала шлях не розпорошення, а консолідації контрольних функцій. У результаті цього, інститут Канцлера юстиції в Естонії став унікальною гібридною моделлю, яка об'єднує в одній особі функції, що в Україні та й у більшості інших країн зазвичай розділені.

По-перше, Канцлер юстиції діє, як класичний Омбудсман, розглядаючи індивідуальні скарги громадян на дії органів влади, що можна охарактеризувати як погане адміністрування. По-друге, він здійснює конституційний нагляд, що охоплює, як попередній, так і наступний контроль конституційності та законності нормативно-правових актів. У межах цих повноважень Канцлер юстиції має право звернутися до Державного Суду з поданням про визнання неконституційним будь-якого акту [79].

Додатково до цих основних завдань, Канцлер юстиції також виконує важливі функції дитячого омбудсмана та національного превентивного механізму проти катувань.

Така консолідація функцій робить Канцлера юстиції надзвичайно потужною та ефективною фігурою. Розглядаючи індивідуальну скаргу громадянина, він може одночасно перевірити і той нормативний акт, на підставі якого діяла влада. Якщо акт виявиться дефектним, Канцлер негайно ініціює процедуру його скасування.

Це пряма протилежність українській фрагментованій моделі, де існують Уповноважений ВРУ з прав людини, Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ, окремі мовний, освітній, бізнес-омбудсмани (останній – з невизначеним статусом). Ця розпорошеність дезорієнтує громадян та розпорошує ресурси. Естонський досвід доводить ефективність консолідації контрольних функцій в одному потужному конституційному офісі [52; 72].

Другий інноваційний аспект – це естонська платформа колективних звернень до Парламенту (Riigikogu) [52, с. 111]. Для того, щоб звернення було обов'язково передано на розгляд профільного комітету Парламенту, необхідно зібрати всього 1000 цифрових підписів.

Однак найбільш революційним у цій моделі є не низький поріг, а її модель управління. На відміну від британської (parliament.uk) чи української (президентської) платформ, які є державними, естонська (rahvaalgatus.ee) не керується державою. Вона була створена та адмініструється консорціумом громадських організацій у тісній співпраці з канцелярією Парламенту.

Ця гібридна, державно-громадська модель є найбільш перспективною для імплементації в Україні. В українських реаліях, де рівень довіри до державних інституцій є низьким (проблема дефіциту довіри), а будь-які державні ІТ-платформи підозрюються у можливості маніпуляцій, залучення авторитетного громадського сектору до адміністрування та модерації платформи петицій є ключем до її легітимності та суспільної довіри. Така модель поєднує ресурси та легітимність держави (наприклад, верифікація громадян через «Дію») з довірою, гнучкістю та прозорістю, які забезпечує громадський сектор.

Таким чином ми бачимо, що різні країни обрали різні шляхи для вирішення однієї й тієї ж проблеми – забезпечення підзвітності влади.

В той час, як Німеччина робить ставку на наближені до судових повноваження парламентського комітету (Petitionsausschuss), то Велика Британія покладається на політичний важіль «МР-фільтра», який миттєво переводить індивідуальну скаргу в площину політичного контролю з боку конкретного депутата. Франція, своєю чергою, демонструє силу консолідації в інституті Défenseur des droits, а Естонія доводить цю консолідацію до абсолюту, поєднуючи Омбудсмана з конституційним наглядом в особі Канцлера юстиції.

Модель ФРН є найпотужнішою, адже повноваження комітету закріплені конституційно. У Великій Британії сила полягає не в юридичному примусі

(enforcement), а в політичному тиску. В Україні ж, як ми бачили, поточний стан характеризується найслабшою моделлю: Уповноважений ВРУ має переважно рекомендаційні повноваження, а рішення новостворених Комісій за ЗАП також є рекомендаційними.

Більшість систем (Німеччина, Естонія, Україна) мають прямий доступ. Однак британська модель «МР-фільтра» є цікавим винятком, що вирішує проблему перевантаження Омбудсмена дріб'язковими скаргами, хоч і створює певний бар'єр.

Британська (petition.parliament.uk) та німецька (epetitionen.bundestag.de) моделі є успішними, тому, що гарантують реальний політичний наслідок (дебати в Парламенті, слухання в Комітеті). Естонська (rahvaalgatus.ee) є унікальною через громадське управління та низький поріг (1000 підписів). На цьому тлі, українська модель (25 000 підписів на сайті Президента) виглядає неефективною, оскільки вона (1) часто адресована суб'єкту, що не має повноважень для вирішення, та (2) не гарантує жодних реальних політичних чи законодавчих наслідків, окрім формальної відповіді.

Цей порівняльний аналіз доводить, що не існує єдиної ідеальної моделі. Ефективність визначається не назвою інституту, а його реальними повноваженнями (примус, контроль) та інтеграцією в політичну систему (зв'язок з парламентом та конституційним судом).

Відповідно до ключового завдання кваліфікаційної роботи, цей Розділ присвячений визначенню та обґрунтуванню напрямів (шляхів) вирішення виявлених проблем. Аналіз у Розділі 2 виявив фундаментальні проблеми вітчизняного механізму:

Проблема 1: Дефіцит довіри та упередженість. Статистика (27% проти 75%) емпірично доводить, що адміністративне оскарження всередині адміністрації не є неупередженим.

Проблема 2: Вільний паралелізм та перевантаження судів. Неможливість встановити обов'язковий досудовий порядок (через рішення КСУ) та низька ефективність досудового шляху призводять до того, що громадяни раціонально обирають суд, перевантажуючи його.

Проблема 3: Нормативно-правова невизначеність та слабкість нових механізмів. Ключова новела ЗАП – Комісії з розгляду скарг – є інституційно неспроможною через рекомендаційний характер їхніх висновків та відсутність чіткого механізму формування.

Виходячи з цього, та спираючись на проаналізований зарубіжний досвід, пропонуються наступні напрями реформ.

Перший напрям пропонує вирішення дилеми вільного паралелізму шляхом адаптації французької моделі RAPO, що означає вибіркове обов'язкове оскарження. Проблема полягає в тому, що ми не можемо зробити досудове оскарження загальнообов'язковим через позицію Конституційного Суду України. Проте поточна повна добровільність не працює, оскільки суди залишаються перевантаженими.

Досвід Франції пропонує елегантний вихід, як обґрунтування. Поряд із загальним факультативним оскарженням (*recours gracieux* та *hiérarchique*), у них існує *Recours administratif préalable obligatoire* (RAPO) – обов'язкова попередня адміністративна скарга. Суть RAPO полягає в тому, що це не загальне правило, а спеціальний виняток, який діє лише в окремих, чітко визначених законом сферах. Як правило, це сфери, що є одночасно технічно складними, масовими та такими, де адміністрація має високу експертизу. Прикладами з Франції є податкові спори (щодо бази оподаткування), питання військової служби та соціальні спори.

Пропозиція щодо шляху вирішення така. По-перше, не змінюючи Закон про адміністративну процедуру (який є *lex generalis*), пропонується внести зміни

до спеціальних законів (*lex specialis*) щодо встановлення РАРО для окремих, чітко визначених категорій спорів.

Визначити ймовірних кандидатів на запровадження РАРО. Податкові спори є найпершим кандидатом. Враховуючи їхню масовість (44,5 тисяч скарг) та технічний характер, наприклад, блокування податкових накладних чи ризиковість платника, запровадження обов'язкового досудового оскарження до ДПС, але з реформуванням процедури, є виправданим. Інший приклад – публічні закупівлі, де цей механізм вже існує у вигляді обов'язкової скарги до АМКУ. Його слід зберегти та кодифікувати, як приклад успішного РАРО. Також доцільно розглянути соціальні спори, як-от перерахунок пенсій чи нарахування субсидій. Це масові, технічні спори, які також можуть бути відфільтровані до суду.

Очікуваний ефект від цього підходу полягає в трьох аспектах. По-перше, він дозволить відфільтрувати сотні тисяч технічних спорів, розвантаживши таким чином суди. По-друге, це змусить адміністрацію, зокрема ДПС та ПФУ, створити реально фахові та ефективні апеляційні підрозділи, подібно до німецького *Widerspruchsverfahren*. По-третє, і це важливо, такий підхід не порушить рішення Конституційного Суду, оскільки не встановлює загальної перешкоди, а лише спеціальну процедуру для окремих категорій справ, що є поширеною європейською практикою.

Другий напрям реформ зосереджений на подоланні дефіциту довіри через інституційне посилення Комісій з розгляду скарг.

Наявна проблема полягає в тому, що ключова новела ЗАП, а саме Комісії, на практиці є недієвою. Причиною цього є рекомендаційний характер їхніх висновків, як це закріплено у Постанові Кабінету Міністрів України № 420. Такий підхід не вирішує фундаментальну проблему упередженості, що ілюструється статистикою, де лише 27% скарг задовольняються адміністративними органами порівняно з 75% у судах.

Для обґрунтування пропонованих змін варто звернутися до досвіду Німеччини та Франції. Ефективність досудового оскарження у цих країнах базується на тому, що рішення апеляційного органу є обов'язковим і фактично замінює собою первинний акт.

Тому пропонується конкретний шлях вирішення. По-перше, необхідно внести зміни до статті 79 ЗАП та до згаданої Постанови КМУ № 420. Ключова зміна має полягати у встановленні норми, що висновок Комісії з розгляду скарг є обов'язковим для прийняття рішення керівником адміністративного органу.

Механізм пропонується деталізувати наступним чином. Керівник органу, наприклад, міський голова, буде зобов'язаний видати адміністративний акт на підставі та у повній відповідності до висновку Комісії. Якщо ж керівник не згоден з висновком Комісії, вважаючи його, наприклад, незаконним, він не зможе просто проігнорувати його. Натомість, він матиме право оскаржити цей висновок до суду, якщо це буде передбачено законом, або ж видати вмотивоване рішення про незгоду. Таке рішення про незгоду автоматично надаватиме скаргнику право на пріоритетний судовий розгляд.

Окрім цього, необхідно переглянути склад Комісій, а саме квоту в Постанові № 420. Пропонується встановити, що представники громадськості, тобто незалежні експерти та юристи, мають становити не менше 50% складу Комісії, а голова Комісії повинен обиратися саме з-поміж них.

Очікуваний ефект від таких змін полягає в тому, що, лише надавши Комісіям реальну силу, ми зможемо почати долати глибокий дефіцит довіри. Коли громадяни та бізнес на практиці побачать, що незалежна комісія реально скасовує незаконні рішення, і керівник зобов'язаний це виконати, вони почнуть активно використовувати цей механізм замість негайного звернення до суду. Це вбачається єдиним шляхом, щоб зробити стимул у вигляді Комісій по-справжньому дієвим.

Третій напрям реформ пропонує впровадження системного контролю через адаптацію польсько-естонської моделі Омбудсмена.

Проблема, яку цей напрям покликаний вирішити, полягає в тому, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наразі діє переважно в реактивній моделі. Це означає, що його діяльність здебільшого зводиться до розгляду окремих скарг, що є неефективним підходом при масових порушеннях, спричинених дефектними законами чи усталеними практиками.

Для обґрунтування пропозиції варто поглянути на досвід Польщі та Естонії. Найбільш ефективні інституції Омбудсменів у Східній Європі, а саме польський RPO та естонський Õiguskantsler, успішно поєднують розгляд індивідуальних скарг із правом конституційного подання.

Пропонований шлях вирішення полягає в наступному. По-перше, необхідно активізувати та пріоритезувати використання Уповноваженим ВРУ з прав людини свого вже існуючого права на конституційне подання. Важливо, що це не вимагає змін до закону, а насамперед зміни стратегії роботи Офісу Омбудсмена. По-друге, Секретаріат Уповноваженого має проводити постійний моніторинг масових скарг не з метою індивідуального реагування на кожну з них, а для ідентифікації системних проблем, тобто дефектних норм у законодавстві.

Стратегічна мета такої зміни полягає в тому, щоб кожен масовий потік скарг завершувався не тисячами окремих індивідуальних листів, а одним системним кроком – поданням до Конституційного Суду України про визнання неконституційною тієї норми, що спричинила ці масові порушення.

Очікуваний ефект від цього підходу є дуже значним. Це дозволить перетворити Омбудсмена з суб'єкта ситуативного реагування на гаранта системної законності, який усуває першопричини порушень. Таке використання ресурсів є незрівнянно ефективнішим і дозволяє вирішувати проблеми на системному рівні, як це чітко доведено успішним досвідом Польщі та Естонії.

Четвертий напрям реформ присвячений посиленню стимулів для факультативного оскарження.

Проблема полягає в тому, що для тих сфер, де не запроваджено обов'язкове досудове оскарження (так зване RAO), тобто у загальному випадку за ЗАП, потрібні додаткові стимули. Цих стимулів має бути більше, ніж ті, що пропонують поки що слабкі Комісії з розгляду скарг.

Як обґрунтування зазначається, що сам ЗАП вже надав один потужний стимул – це зупинення дії адміністративного акта, що передбачено статтею 83 цього закону.

Тому пропонується такий шлях вирішення. По-перше, необхідно забезпечити неухильне виконання вже існуючої норми статті 83 ЗАП про зупинення дії адміністративного акта за клопотанням скажника. На практиці органи влади часто ігнорують цю норму. По-друге, варто провести відповідну роз'яснювальну роботу та, можливо, внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства. Ці зміни мають передбачати, що у разі відмови у зупиненні акта в адміністративному порядку, особа може негайно, у короткий строк, оскаржити саме цю конкретну відмову до суду.

Очікуваний ефект від цього є дуже прагматичним. Для бізнесу, чия діяльність було зупинено, наприклад, через анулювання ліцензії, швидке зупинення дії цього акта на час оскарження є набагато важливішим стимулом. Цей стимул є значно привабливішим, ніж судовий розгляд, що може тривати місяцями. Таким чином, посилення цього стимулу зробить адміністративний шлях вирішення спору привабливішим.

Проведений у третьому розділі компаративний аналіз та розробка пропозицій висвітлюють декілька ключових аспектів.

Аналіз провідних зарубіжних моделей, зокрема французької, німецької, польської та естонської, показує, що ефективні системи оскарження базуються не на добровільності, а на обов'язковості. Ця обов'язковість може бути або

загальною, як у Німеччині, або вибірковою (РАРО), як у Франції, та поєднується з інституційною незалежністю органу оскарження.

У цьому контексті, ключовим напрямом для вирішення проблеми перевантаження судів та неефективності досудового порядку вбачається запровадження в Україні моделі вибіркового обов'язкового оскарження (РАРО) за французьким зразком. Це можливо реалізувати шляхом внесення змін до спеціальних законів, таких як Податковий кодекс та законодавство про соціальне забезпечення, для окремих, технічно складних та масових категорій спорів.

Водночас, аналіз вказує на нагальну необхідність реального посилення інституту Комісій з розгляду скарг. Зараз цей інститут має суто декларативний характер через рекомендаційний характер його висновків. Для вирішення цієї проблеми доцільно внести зміни до ЗАП та Постанови КМУ № 420, встановивши обов'язковий характер висновків Комісії для керівника органу, а також збільшивши квоту незалежних експертів у складі комісій до 50%. Це єдиний шлях для подолання інституційної упередженості, наявність якої підтверджує статистика (лише 27% задоволених скарг в адміністративному порядку проти 75% у судах).

Окрім цього, розглядається зміна стратегії діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини, з адаптацією польсько-естонського досвіду. Замість поточного фокусування на реактивному розгляді індивідуальних скарг, Уповноважений має проактивно використовувати своє право на конституційне подання. Такий підхід дозволить усувати системні причини, тобто дефектні закони, що спричиняють масові порушення.

Таким чином, вимальовується гібридний підхід: примус (через РАРО) у технічних сферах та стимули (через реально незалежні Комісії та активного Омбудсмена) – у загальних. Лише такий комплексний підхід, що поєднує найкращий європейський досвід, дозволить перетворити український інститут

адміністративного оскарження з формальної процедури на дієвий та ефективний механізм захисту прав громадян та бізнесу.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного комплексного дослідження теоретико-правових засад, механізму та зарубіжного досвіду функціонування інституту адміністративного оскарження в Україні, можна сформулювати найважливіші наукові та практичні результати кваліфікаційної роботи, в ході якої охарактеризовано поняття та зміст адміністративного оскарження. Встановлено, що внаслідок прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) відбулася фундаментальна сутнісна трансформація цього інституту. Визначено, що він еволюціонував від патерналістської моделі «скарги-прохання» за Законом України «Про звернення громадян» (де особа виступала в ролі «прохача», а процедура мала інспекційний, а не змагальний характер) до формалізованої, наближеної до судової адміністративної процедури «провадження за скаргою». Доведено, що зміст інституту суттєво розширено: предметом оскарження, згідно зі ст. 78 ЗАП, відтепер є не лише кінцевий адміністративний акт, але й процедурні рішення, дії та бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації (наприклад, відмова у доступі до матеріалів справи чи відмова у відводі посадової особи).

Проаналізовано та систематизовано принципи інституту адміністративного оскарження. Зокрема виокремлено багаторівневу класифікацію принципів на основі доктринальних джерел таких, як: цивілізаційні (гуманізм, справедливість), загально-правові (верховенство права, законність) та галузеві (право бути вислуханим, обґрунтованість). Встановлено, що ключове значення для реформи інституту та вирішення наукової проблеми «дефіциту довіри» мають саме інституційні (спеціальні) принципи: незалежність та неупередженість суб'єктів розгляду скарги, оперативність (строковість), ефективність та принцип офіційності (офіційного з'ясування

обставин). Закріплення цих принципів у статті 4 ЗАП є теоретичною базою для перетворення оскарження на дієвий механізм захисту.

Також досліджено особливості правового регулювання інституту, що допомогло виявити центральну правову колізію, що визначає неефективність механізму – так звану модель «вільного паралельного оскарження». Таким чином встановлено, що ця модель впливає з тлумачення Конституційним Судом України (у справі Г.П. Дзюби) статті 55 Конституції України та унеможлиблює встановлення загального обов'язкового досудового порядку. Доведено, що в цих умовах ЗАП формує нову стратегію: не примусити особу, а стимулювати її до використання адміністративного шляху через такі інструменти, як механізм зупинення дії акта (ст. 83 ЗАП) та запровадження (теоретично) неупереджених Комісій.

Визначено правове положення та зміст права на оскарження учасників провадження. З'ясовано, що право на оскарження за ЗАП (ст. 78) є комплексним процесуальним правом, що включає чіткий перелік вимог: скасувати акт, визнати бездіяльність протиправною та зобов'язати вчинити дію, припинити дію тощо. Зокрема встановлено, що стаття 28 ЗАП законодавчо закріплює перехід від статусу «прохача» до повноцінного «учасника провадження», наділеного широким арсеналом процесуальних прав, аналогічних судовим (право на доступ до матеріалів справи, право бути вислуханим, право подавати клопотання про відвід). Водночас, виокремлено наукову проблему "de jure / de facto" розриву, коли де-юре закріплені права нівелюються де-факто упередженістю суб'єкта розгляду.

Описано зміст і структуру провадження з оскарження та виявлено ключові проблеми його імплементації. Так провадження має чіткі стадії: ініціювання (зі строком 30 днів на акт та "в будь-який час" на бездіяльність), підготовка, розгляд та прийняття рішення. Проаналізовано ефективність механізму на основі фактичної інформації (Звіт Рахункової палати про ДПС).

Тим самим доведено наявність системної інституційної упередженості, адже в адміністративному порядку на користь платників податків задовольняється лише 27% скарг, у той час як у судах – 75%.

Невідповідність принципу оперативності з якого вбачається, що середній строк розгляду становить 50 днів, а 6% скарг розглядаються з порушенням максимального 60-денного строку.

Виявлено ключову наукову проблему імплементації ЗАП, а саме інституту Комісій з розгляду скарг (ст. 79 ЗАП), який покликаний забезпечити неупередженість (особливо для ОМС), проте насправді є недієвим через рекомендаційний характер його висновків, закріплений Постановою КМУ № 420.

З'ясовано правове положення суб'єкта розгляду скарги та встановлено, що за ЗАП він наділений широкими повноваженнями (ст. 79), зокрема правом переглядати справу в повному обсязі та збирати додаткові докази, що реалізує принцип офіційності. Однак, на практиці це повноваження часто використовуються не для пошуку істини, а для виправдання первинного акта, про що свідчить статистика.

Проаналізовано релевантний зарубіжний досвід. Зокрема досліджено німецьку модель (*Widerspruchsverfahren*), яка історично базувалася на загальній обов'язковості досудового оскарження. Виокремлено французьку гібридну модель, яка поєднує загальне факультативне оскарження (*recours gracieux*) з вибіркоvim обов'язковим адміністративним оскарженням (RAPO) для окремих, технічно складних категорій спорів (податкових, соціальних, військових).

Досліджено також польсько-естонську модель, яка демонструє ефективність консолідованого інституту Омбудсмена з правом звернення до Конституційного Суду.

Обґрунтовано та запропоновано напрями вдосконалення інституту адміністративного оскарження в Україні. Для вирішення виявлених наукових

проблем (зокрема, вільного паралелізму, дефіциту довіри та неефективності) запропоновано для розвантаження судів, не порушуючи рішення КСУ, імплементувати французьку модель RAPO. Це передбачає внесення змін до спеціальних законів (напр., Податкового кодексу) для запровадження обов'язкового досудового оскарження лише для окремих, чітко визначених технічних категорій спорів.

Обґрунтовано нагальну необхідність подолання дефіциту довіри шляхом внесення змін до ЗАП та Постанови КМУ № 420, закріпивши обов'язковий (а не рекомендаційний) характер висновків Комісій з розгляду скарг для керівників адміністративних органів.

Так для посилення стимулів запропоновано забезпечити безумовне застосування ст. 83 ЗАП (зупинення дії акта), як найпотужнішого інструменту привабливості досудового порядку для бізнесу.

Наукова проблема, для розв'язання якої можуть бути використані результати дослідження, полягає у подоланні суперечності між конституційною гарантією прямого доступу до суду (ст. 55 Конституції України) та практичною необхідністю побудови ефективного, неупередженого досудового фільтра для розвантаження судової системи та оперативного захисту прав громадян.

Можливі напрями продовження досліджень за тематикою роботи вбачаються у детальному аналізі практичних аспектів імплементції Комісій з розгляду скарг на рівні органів місцевого самоврядування, а також у розробці економіко-правового обґрунтування та конкретних критеріїв для тих сфер, де доцільно запровадити модель вибіркового обов'язкового оскарження (RAPO).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : Факт, 2021. 464 с.
2. Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації / Рада бізнес-омбудсмена. Київ, 2019. 80 с.
3. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2021. 640 с.
4. Андрійко О. Ф. Інститут омбудсмана в сучасному світі: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*. 2020. № 11. С. 132–145.
5. Банчук О. А. Адміністративна процедура та її вплив на якість публічного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2022. № 3. С. 22–30.
6. Бевзенко В. М. Адміністративне судочинство: теорія, практика, норми. Київ : Вид. Дім «Професіонал», 2022. 512 с.
7. Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративний акт в умовах реформування публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса : Гельветика, 2021. Вип. 90. С. 15–22.
8. Білоус-Осінь Т. І. Принципи адміністративної процедури в світлі Закону України «Про адміністративну процедуру». *Юридичний вісник*. 2023. № 2. С. 88–95.
9. Бойко І. В. Адміністративне оскарження та провадження за скаргою. *ResearchGate*. 2024. URL: https://www.researchgate.net/publication/383414897_Administrativne_oskarzenna_ta_provadzenna_za_skargou (дата звернення: 20.09.2025).
10. Галунько В. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Херсон : Гельветика, 2021. 480 с.

11. Гончарук С. Т. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування. Київ : Юрінком Інтер, 2022. 384 с.
12. Гриценко І. С. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: навчальний посібник. Київ : КНТ, 2023. 210 с.
13. Гуленко О. Адміністративне оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру» : презентація. 2024. 21 с.
14. Довгополук І. В. Комісія з розгляду скарг як нова інституція в системі ОМС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 82. С. 101–107.
15. Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку // *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 126–130.
16. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. 2-ге вид. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 528 с.
17. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 26.09.2025).
18. Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення обмежень на втручання у діяльність військового командування та органів державної влади в умовах воєнного стану : Закон України від 08.07.2022 р. № 2359-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 20. Ст. 77.
19. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 26.09.2025).
20. Звіт про результати аудиту ефективності на тему «Оскарження рішень ДПС: вплив на економічну активність платників податків» : затв. Рішенням Рахункової палати від 22.10.2024 № 49-1. *Рахункова палата*. 2024. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/49-1_2024/Zvit_49-1_2024.pdf (дата звернення: 26.09.2025).

21. Малик І. М. Межі предмету розгляду та повноваження органу адміністративного оскарження: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 78. Ч. 2. С. 77–82. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.12> (дата звернення: 26.09.2025).

22. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

23. Домусчі Л. В. Зарубіжний досвід адміністративного процесу у справах стосовно оскарження рішень суб'єктів владних повноважень щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності. *Юридична наука*. 2020. № 7 (109). С. 74–78.

24. Ківалов С. В. Верховенство права та адміністративне судочинство: виклики сьогодення. *Правова держава*. Одеса : Гельветика, 2022. № 45. С. 5–15.

25. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Білоус-Осінь Т. І. Адміністративне право. Одеса : Фенікс, 2019. 686 с.

26. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 26.09.2025).

27. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: повний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2020. 848 с.

28. Колеснікова М. В., Кучмістенко О. В. Зарубіжні моделі адміністративної юстиції на прикладі Австралії, Італії і Швейцарії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 164–168. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/37.pdf (дата звернення: 27.09.2025).

29. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 576 с.

30. Коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2023. 640 с.
31. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 28.09.2025).
32. Копиленко О. Л. Адміністративна процедура в парадигмі європейських цінностей. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2021. № 28(2). С. 27–40.
33. Кузьменко О. В., Ковальова Т. В. «Дефіцит довіри», як індикатор ефективності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 5. С. 98–103.
34. Лученко Д. В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 1 (12). С. 223–231.
35. Малик І. М. Принципи інституту адміністративного оскарження: поняття та класифікація. *Актуальні проблеми права*. 2024. № 1(75). С. 75–82. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/03/75.pdf> (дата звернення: 28.09.2025).
36. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2022. 412 с.
37. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Адміністративна процедура: науково-практичний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2024. 320 с.
38. Лученко Д. В., Костіна Д. А. Медіація в адміністративному процесі: порівняльно-правовий аналіз законодавства ФРН та України. *Теорія і практика правознавства*. 2023. Вип. 2 (24). С. 6–12. URL: <https://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/293046> (дата звернення: 28.09.2025).

39. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / Центр політико-правових реформ. Київ, 2023. 512 с.

40. Порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади за результатами розгляду звернень громадян. *Міністерство у справах ветеранів України*. URL: <https://mva.gov.ua/gromadskosti/category/201-appeal-of-citizens/poryadok-oskarzhennya-rishen-diy-chi-bezdiyalnosti-organiv-derzhavnoi-vladi-za-rezultatami-rozglyadu-zvernenn-gromadyan> (дата звернення: 01.10.2025).

41. Остапенко О. І. Адміністративна процедура: теорія і практика правозастосування. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 4. С. 112–119.

42. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-17. Ст. 112.

43. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2023. 456 с.

44. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у адміністративній справі. *Дарницький районний суд міста Києва*. URL: <https://ds.ki.court.gov.ua/sud2603/info/porada1/> (дата звернення: 01.10.2025).

45. Право особи на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу. *Приватний підприємець*. URL: <https://chp.com.ua/all-news/item/97279-pravo-osobi-na-oskarzhennya-rishen-dij-chi-bezdiyalnosti-administrativnogo-organu> (дата звернення: 01.10.2025).

46. Про затвердження Примірного положення про Комісію з розгляду скарг : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 № 420. *Ліга:Закон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/lawnews/doc/NZ232039-kabmin-zatverdyyv-prymirne-polozhennya-pro-komisiyu-z-rozhlyadu-skarh> (дата звернення: 01.10.2025).

47. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою. *Lib-Net*. URL: http://libnet.com/content/10181_Procedura_rozglyady_ta_virishennya_spravi_za_skar_gou.html (дата звернення: 02.10.2025).
48. Пухтецька А. А. Принципи адміністративної процедури: європейські стандарти та національне законодавство. *Право України*. 2022. № 5. С. 66–75.
49. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни... (справа Г.П. Дзюби) від 25.11.1997 № 6-зп/1997. *Офіційний вісник України*. 1997. № 49.
50. Розмежування Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) та Закону України «Про звернення громадян» (ЗпЗГ). *Центр політико-правових реформ*. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Розмежування_ЗАП_ЗпЗГ.pdf (дата звернення: 02.10.2025).
51. Савчин М. В. Конституційна скарга: науково-практичний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2022. 344 с.
52. Смарт-рішення для «держави у смартфоні»: досвід Естонії для України / за ред. М. І. Кобзаренка. Київ : АУП, 2021. 188 с.
53. Закопай А. Р. Адміністративне оскарження як альтернативний (позасудовий) спосіб вирішення правових спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 142–145. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2024/32.pdf (дата звернення: 02.10.2025).
54. Тимошук В. П. Досудове оскарження в адміністративному процесі: потреба чи перешкода? *Право України*. 2017. № 5. С. 110–118.
55. Узагальнення практики розгляду скарг від АМКУ. URL: <https://radnuk.com.ua/novyny/uzahalnennia-praktyky-rozhliadu-skarh-vid-amku/> (дата звернення: 02.10.2025).

56. Закопай А. Р. Адміністративне оскарження як альтернативний (позасудовий) спосіб вирішення правових спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 142–145. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2024/32.pdf (дата звернення: 02.10.2025).

57. Хто може звернутися до суду: у практиці адміністративного судочинства... *Верховний Суд*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/659965/> (дата звернення: 02.10.2025).

58. Школик А. М. Адміністративна процедура: європейські стандарти та їх впровадження в Україні. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2020. 320 с.

59. Якимчук Л. В. Інститут омбудсмана в Республіці Польща: становлення та розвиток. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 12. С. 49–55.

60. Янюк Н. В. Право на оскарження в адміністративному судочинстві України: теорія і практика : монографія. Київ : Алерта, 2020. 412 с.

61. Calmes-Brunet S. The principle of effective legal protection in French administrative law. *Effective legal protection in administrative law / ed. by Z. R. Císařová et al.* Prague: Charles University, 2018. pp. 107–119.

62. Craig, P. P. *EU Administrative Law*. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2023. 928 p.

63. Designing administrative pre-trial proceedings: a comparative analysis of administrative appeal in England and Wales, France, Germany and the Netherlands / F. van der Kraats et al. Utrecht: Utrecht University, 2006. 120 p. URL: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf> (дата звернення: 10.10.2025).

64. Dragos, D. C., & Neamtu, B. *Administrative Appeals in European Administrative Law: A Comparative Perspective*. Springer, 2021. 315 p.

65. Kantsler Õiguskantsleri. Õiguskantsler. URL: <https://www.oiguskantsler.ee/> (дата звернення: 10.10.2025).

66. Kramer U., Hinrichsen T. German Law of Administrative Court Procedure: an Overview. *Zakonodavstvo i ekonomika*. 2015. № 11. pp. 32–40.
67. Pre-trial administrative disputes resolution in germany, france, italy and ukraine: comparative aspect. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv Legal Studies*. 2024. Vol. 127. pp. 57–61.
68. Public and Administrative Law 2025: Germany. *Practice Guides. Chambers and Partners*. 2025. URL: <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/public-administrative-law-2025/germany> (дата звернення: 10.10.2025).
69. Recours administratif (gracieux ou hiérarchique). *Service-Public.fr*. 2025. URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2474> (дата звернення: 10.10.2025).
70. Recours administratif préalable obligatoire (Rapo). *Service-Public.fr*. 2025. URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2478> (дата звернення: 10.10.2025).
71. Recours gracieux, recours hiérarchique et recours administratif préalable obligatoire (Rapo). *Haute-Vienne.gouv.fr*. URL: <https://www.haute-vienne.gouv.fr/Demarches/Accueil-des-etrangers-vos-demarches-en-Haute-Vienne/Contester-une-decision-de-l-administration/> (дата звернення: 10.10.2025).
72. Right to procedural protection and due process. *Ruhr-Universität Bochum*. 2021. URL: <https://news.rub.de/english/press-releases/2021-10-12-human-rights-right-procedural-protection-and-due-process> (дата звернення: 10.10.2025).
73. Rose-Ackerman, S. & Lindseth, P. L. (Eds.). *Comparative Administrative Law*. 2nd ed. Edward Elgar Publishing, 2020. 752 p.
74. Ziller, J. Administrative Law in France. In: *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar Publishing, 2020. pp. 120–135.
75. Bodnar A. The Role of the Commissioner for Human Rights in the Protection of the Rule of Law in Poland. *Erasmus Law Review*. 2021. № 2. P. 75–88.

76. Défenseur des droits. Rapport annuel d'activité 2019. Paris, 2020. 254 p
URL:<https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-annuel-2019.pdf> (дата звернення: 10.10.2025).
77. Kirkham R. The Ombudsman, Tribunals and Administrative Justice. *Research Handbook on Administrative Law* / ed. by C. Carolan. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2022. P. 215–235.
78. Kuhlmann S., Proller I., Schimanke D., Ziekow J. Public Administration in Germany. Cham : Palgrave Macmillan, 2021. 365 p.
79. Madise Ü. The Chancellor of Justice as the Guardian of the Constitution. *Juridica International*. 2020. Vol. 29. P. 3–12.
80. Rose-Ackerman S. Democracy and Executive Control. *Comparative Administrative Law*. 2nd ed. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020. P. 25–40.
81. Vaughn R. G. The Successes and Failures of Whistleblower Laws. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2019. 320 p.
82. Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R., Vermeule, A., & Herz, M. E. *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. 9th ed. Burlington : Aspen Publishing, 2022.