

С. М. Кушнір, доктор юридичних наук, професор,
Запорізького національного університету

Т. О. Коломоєць, доктор юридичних наук, професор,
Запорізького національного університету

Ю. В. Пирожкова, доктор юридичних наук, професор,
Запорізького національного університету

І. П. Шумейко, доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»
докторант,
Запорізького національного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ АКТИВ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено визначенню стану імплементації в українське законодавство європейських стандартів державного управління у сфері реалізації права на адміністративне оскарження актів суб'єктів владних повноважень. Визначено, що в Україні, з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», підвищився рівень імплементації цих стандартів. Позитивним нововведенням варто визнати запровадження можливості адміністративного оскарження актів органів місцевого самоврядування, а також актів адміністративних органів вищого рівня до комісії з розгляду скарг, що можуть бути утворені в таких органах. Важливою гарантією дотримання строків розгляду скарг є нова загальна норма про автоматичне задоволення скарг після спливу строків їхнього розгляду в разі бездіяльності органу, який розглядає скаргу. Запровадження законодавцем загального правила про зупинення дії оскарженого адміністративного акту на час розгляду скарги – сприятиме підвищенню інтересу до адміністративного оскарження. Те, що законодавець вирішив не запроваджувати обов'язкове досудове врегулювання публічно-правових спорів – є обґрунтованим з огляду на сучасний рівень ефективності адміністративного оскарження. Перспективними напрямками врахування європейських стандартів у сфері адміністративного оскарження є надання можливості перегляду актів не лише з мотивів їхньої незаконності, а й з мотивів їхньої недоцільності, якщо такий перегляд не порушує прав інших осіб. Належну увагу має бути приділено забезпеченню прозорості адміністративного оскарження в тому випадку, якщо слухання по суті скарги не проводиться.

Ключові слова: адміністративне оскарження, альтернативне вирішення спорів, внутрішній перегляд, європейські стандарти публічного управління, обов'язкове досудове врегулювання, публічно-правовий спір, реалізація права, строк розгляду скарги, прозорість.

S. M. Kushnir, T. O. Kolomoiets, Yu. V. Pyrozhkova, I. P. Shumeiko. Exercise of the right to administrative appeal against acts of public authorities according to european standards of public administration

The article is aimed at determining the status of implementation of European public administration standards in Ukrainian legislation in the area of exercising the right to administrative appeal against acts of public authorities. It is determined that with the adoption of the Law of Ukraine 'On Administrative Procedure', the level of implementation of these standards has increased in Ukraine. A positive innovation is the introduction of the possibility of administrative appeal against acts of local self-government bodies, as well as acts of higher-level administrative bodies, to the complaints commissions that may be established in such bodies. An important guarantee of compliance with the deadlines for consideration of complaints is the new general rule on automatic satisfaction of complaints after the expiry of the deadlines for their consideration in case of inaction of the body considering the complaint. The introduction by the legislator of a general rule on suspension of the appealed administrative act while the complaint is being considered will help to increase interest in administrative appeal. The fact that the legislator has decided not to introduce mandatory pre-trial settlement of public law disputes is reasonable given the current level of effectiveness of administrative appeal. Promising areas of incorporation of European standards in the field of administrative appeal are the possibility of reviewing acts not only on the grounds of their illegality, but also on the grounds of their inexpediency, if such review does not violate the rights of others. Due attention should be paid to ensuring the transparency of administrative appeals in the event that a hearing on the merits of the complaint is not held.

Key words: administrative appeal, alternative dispute resolution, European standards of public administration, exercise of right, internal review, mandatory pre-trial settlement, public law dispute, time limit for consideration of a complaint, transparency.

Актуальність проблеми. Навантаженість адміністративних судів негативно впливає на дотримання розумного строку розгляду публічно-правових спорів. В європейських країнах дієвим способом розвантаження адміністративних судів є альтернативне вирішення спорів. Існують декілька способів такого вирішення спорів. Найбільш поширеним є адміністративне оскарження. Європейська інтеграція України зумовлює необхідність приведення процедур альтернативного вирішення спорів у відповідність із кращими практиками, що визнаються європейським співтовариством. Однак в нашій державі адміністративне оскарження актів суб'єктів владних повноважень не користується великим інтересом з боку осіб, щодо яких такі акти прийнято. Здебільшого це пояснюється низькою успішністю такого адміністративного оскарження, і тому значна кількість публічно-правових спорів в Україні не вирішується в досудовому порядку і доводиться до суду. Саме тому в законодавстві нещодавно відбулися зміни, пов'язані з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру». Однак, поряд із позитивними нововведеннями, існують також недоліки, які потребують комплексного наукового опрацювання з тим, щоб право на адміністративне оскарження було не ілюзорним, а реальним, а його реалізація була дієвою.

Метою дослідження є визначити стан імплементації в українське законодавство європейських стандартів державного управління у сфері реалізації права на адміністративне оскарження актів суб'єктів владних повноважень.

Адміністративне оскарження актів суб'єктів владних повноважень вже ставало предметом адміністративно-правових досліджень. Зокрема, А. Закопай справедливо зауважує, що застосування процедури подання адміністративної скарги у системі альтернативних (позасудових) способів захисту прав і інтересів особи характеризується такими очевидними перевагами: оперативні строки розгляду справи; економічність подання скарги; допустимість застосування в будь-яких публічно-управлінських правовідносинах без загрози створення підстав для перевищення меж владних повноважень з боку посадових осіб [1, с. 144]. М. Лошицький, наголошуючи на пріоритеті загальнолюдських цінностей та інтересів особи перед інтересами держави та її органів, вказує, що становлення й розвиток інституту адміністративного оскарження є принциповою умовою успішної реалізації задекларованих принципів адміністративного реформування [2, с. 149].

Досить часто адміністративне оскарження розглядається вченими крізь призму поняття адміністративної процедури. Зокрема, А. Новак стверджує, що доречним є розглядати адміністративне оскарження як окрему адміністративну процедуру, яка має свої характерні риси, водночас зазначаючи, що єдиного підходу до визначення адміністративного оскарження у науці адміністративного права. Систематизувавши погляди вчених на сутність адміністративного оскарження, А. Новак зазначає, що вчені-адміністративісти визначають адміністративне оскарження як: поведінку особи (фізичної або юридичної), яка має певні характерні риси (законності, свідомості, вольову спрямованість, ціленаправленість); адміністративно-правовий спосіб захисту; позасудовий спосіб захисту; факультативну стадію адміністративної процедури [3, с. 409]. «Процедурний підхід» до визначення сутності адміністративного оскарження має місце також у статті Т. Шувалової, яка, аналізуючи норми нового Закону України «Про адміністративну процедуру», вказує, що його норми направлено на врегулювання процедур, які застосовуватимуться у відносинах органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які за законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду адміністративних справ; зокрема, було встановлено єдині правила процедури адміністративного оскарження [4, с. 62].

В окремих наукових дослідженнях ставилося питання про порівняння стандартів адміністративного оскарження в Україні та в зарубіжних державах. Зокрема, О. Маркова, розглянувши положення міжнародних актів про адміністративну процедуру ФРН та Польщі, пропонує удосконалити положення Закону України «Про адміністративну процедуру», а саме: закріпити виключно колегіальний розгляд скарги, передбачити як обов'язкову умову досудове врегулювання конфлікту (спору) зі зверненням приватних осіб зі скаргами в рамках адміністративного оскарження, що дозволить вирішити проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення і надасть можливість використати медіацію [5, с. 161].

Окремим напрямком наукових досліджень у сфері адміністративного оскарження є з'ясування особливостей цього правового інституту по відношенню до різних органів влади, рішення яких оскаржуються. Так, Д. Крилов, дослідивши адміністративне оскарження рішень органів Державної податкової служби України, вказує, що інститут адміністративного оскарження в цих правовідносинах ґрунтується на презумпціях неправомірності оскаржуваного рішення; мовчазної згоди контролюючого органу з доводами та вимогами скаржника по закінченню граничного строку розгляду скарги; тлумачення норм законодавства на користь платника у разі їх множинного тлумачення; при цьому вчений наголошує на тому, що існуюча процедура адміністративного оскарження рішень до ДПС України потребує вдосконалення з точки зору підвищення процедурних гарантій та дотримання принципу обов'язковості судових рішень і правових висновків Верховного Суду [6, с. 80]. В свою чергу, О. Дрофіч зосереджує увагу на проблемах адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів і при цьому відзначає такі прогресивні аспекти як: можливість подання скарги до митного органу вищого рівня в електронній формі; забезпечення можливості участі в її розгляді в режимі відеоконференції; оптимальний спосіб регулювання питання зупинення строку

розгляду скарги; наявність обов'язку митного органу вищого рівня приймати рішення за результатами розгляду скарги з урахуванням наявних у такого органу документів та/або інформації, якщо особа, яка подала скаргу, не надала документів та/або інформації на його запит [7, с. 51]. У статті Єрмакова Ю.В. досліджується адміністративне оскарження дій чи бездіяльності у сфері міграції; науковець робить висновок, що в означеній сфері потенціал оскарження використовується недостатньо ефективно; результатом активізації використання адміністративно-процедурної форми оскарження в досліджуваній сфері, – справедливо зазначає науковець, – має стати зменшення кількості адміністративних позовів [8, с. 37].

Разом з тим, дослідження окремих аспектів інституту адміністративного оскарження може бути побудовано не лише за критерієм органу, акти якого оскаржуються. З появою нового Закону України «Про адміністративну процедуру» актуальності набуває дослідження інституту оскарження окремих видів адміністративних актів, наприклад процедурних рішень. Серед таких досліджень можна навести статтю Л. Кисіль, в якій авторка відносить до процедурних рішень акт (наказ) про призначення перевірки [9, с. 43].

Разом з тим, доволі велика кількість наукових досліджень у сфері реалізації права на адміністративне оскарження – не свідчить про те, що ця проблематика є дослідженою в повному обсязі. Насамперед ідеться про необхідність урахування європейських стандартів державного управління, а отже – необхідно проаналізувати не лише українську нормативно-правову базу адміністративного оскарження, а й співставити її з існуючими європейськими стандартами, для того щоб визначити, наскільки ці стандарти імplementовані і які кроки слід зробити державі додатково для їхньої повнішої імplementації.

Конституція України в ч. 2 ст. 55 гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [10], не гарантуючи при цьому наявності права на адміністративне оскарження таких рішень, дій чи бездіяльності. Разом з тим, конституційною засадою існування в Україні системи адміністративного оскарження є норма ст. 40 Конституції України, згідно з якою усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [10]. Відзначимо, що це право не може бути обмежено навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Разом з тим, Конституція України встановлює лише право на звернення і гарантує його шляхом закріплення права на отримання відповіді у встановлений строк, однак не встановлює обов'язкової наявності можливості в позасудовий спосіб скасувати акт суб'єкта владних повноважень; наявність такої можливості потребує закріплення повноважень органу, що наділений компетенцією скасовувати акти; межі, підстави і спосіб здійснення таких повноважень мають бути закріплені на рівні закону, оскільки того вимагає ч. 2 ст. 19 Конституції України [10].

Переходячи до аналізу законів, які врегульовують адміністративне оскарження в Україні, відзначимо, що закони в цій сфері поділяються на загальні та спеціальні. Одним із перших загальних нормативно-правових актів рівня закону, що був прийнятий з цього питання в Україні, є Закон України «Про звернення громадян». Перш за все цей Закон визначає поняття скарги як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [11]. Отже, скарга може бути подана не лише на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, а відтак процедура розгляду скарг, визначена цим Законом, охоплює не лише адміністративне оскарження, адже в порядку цього Закону можуть бути подані скарги, в тому числі, на дії певних підприємств, установ тощо. Окрім загального визначення, цей Закон встановлює певні правила подання і розгляду скарг, зокрема: заборону направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються (ч. 4 ст. 7), подання скарг в порядку підлеглості до вищого органу або посадової особи (ч. 1 ст. 16), неможливість обмеження права на звернення до суду (ч. 1 ст. 16), можливість представництва при оскарженні (ч. 4 ст. 16), місячний строк для оскарження з часу ознайомлення з прийнятим рішенням та трирічний річний строк оскарження з моменту прийняття рішення (ч. 1 ст. 17), перелік прав громадянина при розгляді скарги (ст. 18), перелік обов'язків органів, які розглядають скарги (ст. 19), строки розгляду скарг (ст. 20), порядок відшкодування збитків у зв'язку з порушенням прав громадянина, який звернувся зі скаргою (ст. 25) [12]. В той же час, із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», до ст. 12 зазначеного вище Закону були внесені зміни, і прямо закріплено пріоритет спеціальних норм Закону України «Про адміністративну процедуру» над загальними нормами Закону України «Про звернення громадян».

Перш ніж перейдемо до аналізу норм Закону України «Про адміністративну процедуру», варто дослідити європейські стандарти державного управління, що стосуються адміністративного оскарження, адже це дозволить дійти висновку щодо рівня імplementації цих стандартів у вітчизняне законодавство. Найкращим способом з'ясувати зміст цих стандартів є аналіз змісту Рекомендації Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи на 762 засіданні заступників міністрів 5 вересня 2001 року, адже в цій Рекомендації зібрано й систематизовано найкращий досвід європейських країн у сфері альтернативного вирішення публічно-правових спорів. Основним засобом

такого альтернативного вирішення спорів є адміністративне оскарження, яке в цій Рекомендації називається «внутрішнім переглядом».

Отже, щодо внутрішнього перегляду, Рекомендація закріплює такі основні засади. По-перше, рекомендується зробити можливим внутрішній перегляд щодо будь-якого акта. По-друге, допускається можливість, при внутрішньому перегляді, з'ясування питань не лише законності, а й доцільності адміністративного акта. Також, згідно з Рекомендацією, внутрішній перегляд у деяких випадках може бути обов'язковим як попередня умова судового процесу [13]. Варто звернути увагу також на загальні положення цієї Рекомендації, які застосовуються до будь-яких процедур альтернативного вирішення спорів, а отже, можуть бути застосовані і до внутрішнього перегляду. Серед таких положень – право на інформацію про можливість використання альтернативних засобів, дотримання прав сторін і принципу рівності, гарантування в якомога більшій мірі прозорості і певних меж розсуду, гарантування виконання рішень, досягнутих з використанням альтернативних засобів. Також рекомендується встановлювати крайній строк завершення альтернативних процедур. Також передбачається можливість зупинення виконання органу (автоматичного чи відповідно до рішення компетентного органу). Рекомендується у всіх випадках допускати судовий контроль за застосуванням альтернативних засобів, однак не встановлюється конкретний обсяг такого контролю: він може або охоплювати суть спору, або охоплювати лише дотримання процедури альтернативного засобу врегулювання спору. Також наголошується на необхідності припинення перебігу або переривання строків давності, установлених для судового процесу, в разі використання альтернативних засобів вирішення публічно-правового спору [13].

В той же час, міжнародний характер цього акта «м'якого права» не може враховувати особливостей національних правових систем держав, і більше того, в силу загального характеру цього акта «м'якого права», він не може передбачити всіх винятків та всіх індивідуальних ситуацій. Так, відзначимо, що рекомендація запровадити можливість перегляду будь-якого адміністративного акта – є такою, що її складно втілити на практиці. Адже якщо йдеться про акт найвищого органу державної влади в системі підлеглості, то його нікуди буде оскаржувати в адміністративному порядку, якщо не створено спеціальний орган для розгляду скарг. Крім того, важко уявити порядок оскарження рішень тимчасових колегіальних органів (наприклад, конкурсних комісій), оскільки над ними немає органу, якому вони були б підконтрольні і підзвітні і який міг би в адміністративному порядку скасовувати їхні рішення. Що стосується рекомендації надати можливість при оскарженні охоплювати не лише законність, а й доцільність адміністративного акта – то це є дуже цінною рекомендацією, оскільки, як відомо, в разі судового оскарження суд не аналізує доцільність прийняття оскаржуваного акта. Отже, в цих умовах адміністративне оскарження є єдиною можливістю оспорити доцільність ухвалення акта, який був прийнятий в межах наданих законом повноважень.

З'ясувавши положення основоположного акту «м'якого права» у сфері адміністративного оскарження, перейдемо до аналізу розділу VI Закону України «Про адміністративну процедуру», який цілком присвячений адміністративному оскарженню. По-перше відзначимо, що нормою ч. 3 ст. 79 цього Закону частково врегульовано ситуацію, коли предметом оскарження є акт адміністративного органу вищого рівня – а саме, передбачено можливість оскарження таких актів до самого адміністративного органу, який його прийняв, за умови, що при ньому утворено комісію з розгляду скарг; в протилежному випадку, якщо така комісія не утворена – то адміністративний акт може бути оскаржений лише до суду [12]. Крім того, в цьому Законі, а саме в абзаці другому ч. 1 ст. 79, передбачена можливість адміністративного оскарження актів органів місцевого самоврядування за умови, що такі акти пов'язані із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади [12]. Отже, в цих нормах максимальною мірою втілено наведену вище Рекомендацію і поширено, тим самим, право на адміністративне оскарження, на якомога більшу кількість адміністративних актів.

Також відзначимо, що Закон України «Про адміністративну процедуру» регламентує строк подання скарги (ст. 80), однак не встановлює загального строку розгляду скарги, відсилаючи при цьому до положень інших законів, які можуть такий строк встановлювати (ч. 8 ст. 85). Відмова законодавця встановити загальний для всіх випадків строк розгляду скарги є обґрунтованою, оскільки такі строки можуть відрізнятися залежно від акту, який оскаржується. Так, звертаючись до положень ст. 56 Податкового кодексу України, відзначимо, що вона встановлює різні строки розгляду скарг: так, загальний строк визначено нормою пунктів 56.8 та 56.9 Податкового кодексу України і становить 20 календарних днів з можливістю продовження його до не більш як 60 календарних днів. Але при цьому існує також спеціальний строк розгляду скарги на рішення про відмову в реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, який становить 10 календарних днів у разі небажання платника податків взяти участь у розгляді скарги, та 30 календарних днів у разі наявності такого бажання, при цьому ці спеціальні строки, на відміну від загальних, не можуть бути продовжені [14]. Відмовляючись від встановлення загального строку розгляду скарги, законодавець, при цьому, встановив норму, яка стимулює дотримуватися такого строку, а саме – про те, що скарга вважатиметься повністю задоволеною в разі неприйняття рішення у встановлений строк або в разі недоведення рішення в цей же строк до відома скаржника в передбаченому законом порядку (ч. 8 ст. 85 Закону України «Про адміністративну процедуру») [14].

Варто відзначити, що законодавець вирішив не робити адміністративне оскарження обов'язковим етапом, що передує зверненню до суду. При цьому, починаючи з 30 вересня 2016 року (з дати зміни редакції ст. 124 Конституції України) у законодавця з'явилася така можливість. Разом з тим, як вже було нами відзначено при аналізі Рекомендації, в ній не вимагається обов'язковості адміністративного оскарження перед зверненням до суду, а це питання цілком віднесено на розсуд держав. З одного боку, запровадження обов'язковості адміністративного оскарження гіпотетично могло б призвести до певного розвантаження адміністративних судів. Водночас, відомо, що в більшості випадків адміністративне оскарження завершується залишенням оскаржуваного акта без змін. Це пов'язано з тим, що перегляд адміністративного акта здійснюється органом, що належить до тієї ж системи, що і орган, акт якого оскаржується. Тому орган, що здійснює перегляд адміністративного акта, не може вважатися абсолютно неупередженим у відношенні оскаржуваного акта. Фактично в Україні, із сучасним станом правосвідомості посадових осіб суб'єктів владних повноважень, адміністративне оскарження може бути дієвим інструментом виправлення лише якихось очевидних порушень і помилок. Якщо у адміністративного органу, що розглядає скаргу, є хоча б часткові аргументи на користь правомірності оскаржуваного акта, такий акт з високим рівнем імовірності буде залишений без змін. В умовах, коли адміністративне оскарження є більше формальністю, ніж реальним дієвим механізмом захисту порушеного права, в Україні наразі недоцільно запроваджувати обов'язковості адміністративного оскарження перед зверненням до суду.

Безумовно позитивним нововведенням є норма ч. 4 ст. 83 Закону України «Про адміністративну процедуру», яка передбачає, що подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується, крім випадків, передбачених законом [12]. Тут варто порівняти цю норму з нормою ч. 4 ст. 150 КАС України, згідно з якою, подання позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, якщо суд не застосував відповідні заходи забезпечення позову [15]. Отже, норми, що врегульовують адміністративне і судове оскарження актів суб'єктів владних повноважень, встановлюють діаметрально протилежні правила щодо наслідків початку процедури оскарження для дії (виконання) оскарженого акта. Різні підходи законодавця до цього питання мають спонукати зацікавлених осіб частіше звертатися до процедур адміністративного оскарження, оскільки законом гарантовано зупинення дії оскарженого акта за клопотанням скаржника незалежно від обґрунтованості такого клопотання, якщо іншими (спеціальними) законами не встановлено протилежного правила. В такий спосіб в Україні імплементовано наведену вище Рекомендацію. Зупинення дії оскарженого акта запобігає настанню несприятливих наслідків такого акта для прав і свобод людини та сприяє правовій визначеності, а крім того, додатково спонукає орган, який розглядає скаргу, розглядати її в розумний строк.

Що стосується порядку розгляду скарги, то норма ст. 84 Закону України «Про адміністративну процедуру» відсилає в цьому питанні до норм цього ж Закону, які регламентують адміністративне провадження у справах за заявою особи. Серед іншого йдеться про норму ст. 60 цього Закону, яка передбачає пріоритет невідкладного розгляду та вирішення справи, та про норму ч. 3 ст. 66 Закону, яка передбачає випадки, коли слухання у справі не проводиться. Цією нормою адміністративний орган наділений широким розсудом з питання про те, чи необхідно проводити слухання. Також ця норма відсилає до ч. 2 ст. 63 Закону, яка передбачає перелік підстав, за яких заслуховування учасника адміністративного провадження не проводиться. Серед таких підстав є така: «прохання заявника є очевидно безпідставним» [12]. Отже, на орган, якому подана скарга, покладено функції оцінки наявності чи відсутності підстав для проведення слухань по суті скарги. Разом з тим, в наведеній вище Рекомендації наведено принцип прозорості, який має бути дотриманий при адміністративному оскарженні. Якщо усне слухання за скаргою не проводиться, то мають бути забезпечено дотримання прозорості в інший спосіб, зокрема шляхом надання скаржнику можливості ознайомлюватися з усіма матеріалами оскарження, в тому числі в електронній формі.

Також варто звернути увагу на положення ч. 2 ст. 85 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з якою, суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта [12]. Отже, під час процедури адміністративного оскарження контролюється лише законність прийнятого акта і не перевіряється доцільність його прийняття. Разом з тим, наведена вище Рекомендація передбачає можливість запровадження на законодавчому рівні перегляду доцільності прийняття адміністративного акта в рамках процедури його адміністративного оскарження. Тому вбачається, що законодавець, при формулюванні підстав скасування адміністративного акта за результатами розгляду скарги на нього, не повною мірою використав потенціал адміністративного оскарження, закладений в актах «м'якого права». Слід визнати перспективним доповнення норми ч. 2 ст. 85 Закону України «Про адміністративну процедуру» можливістю скасування адміністративного акта не лише в разі його незаконності, а й в разі його недоцільності (адже таке скасування не призведе до порушення прав скаржника, оскільки саме він і просить скасувати такий адміністративний акт). Єдиним обмеженням має бути те, щоб скасування адміністративного акта лише з мотивів недоцільності його прийняття – не порушувало при цьому прав інших фізичних та юридичних осіб.

Висновки. Визначено, що в Україні, з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», підвищився рівень імплементації європейських стандартів державного управління у сфері реалізації права на адміністративне оскарження актів суб'єктів владних повноважень. Позитивним нововведенням варто визнати запровадження можливості адміністративного оскарження актів органів місцевого самоврядування, а також актів адміністративних органів вищого рівня до комісій з розгляду скарг, що можуть бути утворені в таких органах. Важливою гарантією дотримання строків розгляду скарг (які можуть бути різними) є нова загальна норма про автоматичне задоволення скарг після спливу строків їхнього розгляду в разі бездіяльності органу, який розглядає скаргу. Запровадження законодавцем загального правила про зупинення дії оскарженого адміністративного акту на час розгляду скарги – сприятиме підвищенню інтересу до адміністративного оскарження. Те, що законодавець вирішив не запроваджувати обов'язкове досудове врегулювання публічно-правових спорів – є обґрунтованим з огляду на сучасний рівень ефективності адміністративного оскарження. Перспективними напрямками врахування європейських стандартів у сфері адміністративного оскарження є надання можливості перегляду актів не лише з мотивів їхньої незаконності, а й з мотивів їхньої недоцільності, якщо такий перегляд не порушує прав інших осіб. Належну увагу має бути приділено забезпеченню прозорості адміністративного оскарження в тому випадку, якщо слухання по суті скарги не проводиться.

Список використаних джерел:

1. Закопай А.Р. Адміністративне оскарження як альтернативний (позасудовий) спосіб вирішення правових спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 142–144. DOI: <https://doi.org/10.3278/2/2524-0374/2024-4/30>. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2024/32.pdf.
2. Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 31. Том 2. С. 146–150. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4471/1/%D0%90%D0%94%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%95%20%D0%9E%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%A0%D0%96%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20%D0%AF%D0%9A%20%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%86%D0%91%20%D0%97%D0%90%D0%A5%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%A3%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%20%D0%93%D0%A0%D0%9E%D0%9C%D0%90%D0%94%D0%AF%D0%9D.pdf>.
3. Новак А.О. Адміністративне оскарження: поняття та місце в системі адміністративних процедур. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 407–409. DOI: 10.32782/2524-0374/2022-5/95. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/95.pdf.
4. Шувалова Т.О. Щодо процедури адміністративного оскарження рішень, дій (бездіяльності) адміністративних органів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 60–63. DOI: 10.32841/2307-1745.2022.57.13. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc57/13.pdf>.
5. Маркова О.О. Оскарження адміністративного акта в межах адміністративної процедури: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник ХНУВС*. 2023. № 2 (101). С. 151–162. DOI: 10.32631/v.2023.2.44. URL: <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/download/580/523/>.
6. Крилов Д.Б. Проблемні питання адміністративного оскарження рішень органів Державної податкової служби України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Випуск 79. Частина 2. С. 74–81. DOI: 10.24144/2307-3322.2023.79.2.11. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/10/13-1.pdf>.
7. Дрофіч О.Ю. Адміністративне оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Випуск 76: частина 2. С. 46–52. DOI: 10.24144/2307-3322.2022.76.2.7. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/05/9.pdf>.
8. Єрмаков Ю.В. Адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративних процедур у сфері міграції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 34–38. DOI: 10.32850/sulj.2019.4.1.8. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part_1/10.pdf.
9. Кисіль Л.Є. Адміністративне оскарження процедурних рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 2/4. С. 42–46. DOI: 10.36695/2219-5521.2-4.2022.06. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/905/842>.
10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
11. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n602>.

13. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 762 засіданні заступників міністрів 5 вересня 2001 року. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rec_2001_9_2001_09_05.pdf.

14. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1321>.

15. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.