

УДК 342.92

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2.44>

**Олена Олегівна Маркова,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
Сумська філія,  
кафедра юридичних дисциплін (доцент);



<https://orcid.org/0000-0001-9970-0944>,  
e-mail: [helena.sherstuk@gmail.com](mailto:helena.sherstuk@gmail.com)

---

**ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА В МЕЖАХ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ  
АНАЛІЗ**

---

Проведено порівняльно-правовий аналіз однієї зі стадій адміністративної процедури – стадії оскарження адміністративного акта. Увагу сфокусовано на дослідженні положень Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного провадження Польщі та Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо оскарження результатів адміністративної процедури. На основі проведеного аналізу охарактеризовано наявні особливості механізму оскарження адміністративного акта в межах адміністративної процедури в Польщі та Німеччині та порівняно їх із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру», який ще не набув чинності, а також надано пропозиції щодо вдосконалення положень означеного Закону. Доведено необхідність уточнити в Законі України «Про адміністративну процедуру» положення щодо суб'єкта розгляду скарги з огляду на відсутність критеріїв, які враховуються при виборі суб'єкта розгляду скарги.

**Ключові слова:** оскарження, адміністративний акт, адміністративна процедура, медіація.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Право на адміністративне оскарження є важливою гарантією захисту прав та інтересів приватних осіб у відносинах з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. У своїй роботі ми досліджуємо механізм оскарження результатів адміністративної процедури. Практично можна уявити ідеальну адміністративну процедуру, в якій рішення адміністративних органів щодо приватних осіб є завжди законними та справедливими. Однак у реальному житті все не так, адміністративні органи доволі часто ухвалюють несправедливі, незаконні рішення щодо своїх громадян, тим самим обмежуючи та порушуючи їхні права та інтереси. Для того, щоб громадяни змогли реалізувати свої права й одержати належні блага

(наприклад, отримати ділянку землі, дозвіл на діяльність, соціальну допомогу, пільги тощо), їм необхідно звернутися із заявою до органів, які уповноважені ухвалювати рішення щодо їхніх прав. У разі прийняття негативних адміністративних рішень громадяни мають можливість реалізувати своє право на захист шляхом подання скарги.

У більшості правових систем це право закріплено на законодавчому рівні та реалізується у двох напрямках: судовому (через подання позову до адміністративного суду) та адміністративному (через подання скарг до різних державних органів залежно від характеру справи та конфлікту). Адміністративний механізм є більш ефективним, доступним і пропорційним у вирішенні таких скарг. Тому виникає потреба у проведенні досліджень у напрямі покращення якості й ефективності положень загального механізму оскарження, який представлений у Законі України «Про адміністративну процедуру». Цей Закон ще не набув чинності, тому в нас є можливість сформулювати пропозиції та рекомендації щодо покращення механізму з огляду на міжнародний досвід у цій сфері. Механізм оскарження неправомірних рішень і дій адміністративних органів забезпечує законність в адміністративній процедурі.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є дослідити стадію оскарження адміністративного акта в межах адміністративної процедури, використовуючи порівняльно-правовий метод. Основним *завданням* є аналіз положень Закону ФРН «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного провадження Польщі та Закону України «Про адміністративну процедуру» стосовно закріплення норм, що регулюють оскарження результатів адміністративної процедури.

### **Стан дослідження проблеми**

У науковому просторі вітчизняної адміністративістики проблемам оскарження приділяли увагу такі вчені, як Ю. П. Битяк [1], М. М. Тищенко, Е. Ф. Демський [2], Т. О. Коломоєць, Р. В. Сінельник, Д. В. Лученко [3], А. А. Пухтецька [4], В. П. Тимошук [5] та ін. На особливу увагу заслуговує монографія професора Д. В. Лученка «Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти», в якій він фундаментально дослідив механізм оскарження як спосіб захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень, охарактеризував європейські стандарти оскарження, досвід реформування і розвитку законодавства про судове й адміністративне оскарження в пострадянських країнах. Однак питання оскарження результатів адміністративної процедури були предметом фрагментарних досліджень різних учених. З огляду на ухвалений Закон України «Про

адміністративну процедуру» питання оскарження потребує додаткового дослідження.

### **Наукова новизна дослідження**

Стаття є оригінальною, оскільки містить наукову новизну висновків, які розкриваються в наших рекомендаціях змінити та доповнити положення Закону України «Про адміністративну процедуру» про адміністративний механізм оскарження.

### **Виклад основного матеріалу**

Адміністративна процедура характеризується наявністю внутрішньої структури, що складається із сукупності окремих елементів: стадій, етапів та окремих процедурних дій, здійснення яких визначається видом адміністративної процедури та специфікою адміністративно-процедурної діяльності. Ця стаття буде присвячена розгляду та вивченню окремої стадії адміністративної процедури – стадії оскарження. Адміністративна процедура може завершитися на стадії розгляду адміністративної справи. Така ситуація має місце в разі прийняття адміністративного акта, що не передбачає самостійного виконання (наприклад, у реєстраційних, дозвільних процедурах), за умови, що такий адміністративний акт не оскаржується. Однак необхідно враховувати, що в разі якщо прийнятий адміністративним органом акт не задовольняє інтереси приватних осіб або їх порушує, то кожна особа може його оскаржити. Фактично розпочинається наступна стадія – оскарження. Предметом оскарження може бути не лише адміністративний акт, а й процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу, яка негативно впливає на права, свободи чи законні інтереси особи.

Механізм оскарження закріплений у різних нормативно-правових актах, які регулюють адміністративні провадження в дозвільній, реєстраційній, контрольній, конкурсній та інших сферах. Загальна модель оскарження до ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» була представлена в Законі України «Про звернення громадян», який доволі поверхнево регулював порядок розгляду скарги. Більшість питань, пов'язаних зі скаргою, залишаються на вільний розсуд громадян та адміністративних органів, зокрема громадяни в довільній формі складають скарги, оскільки вимоги щодо форми та змісту скарги в Законі України «Про звернення громадян» відсутні (це породжує проблеми, пов'язані з якістю складання таких скарг). Так само посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування на власний розсуд вирішують питання порядку розгляду скарг і прийняття рішень, що призводить до проявів суб'єктивізму та неупередженого ставлення і, як наслідок, ухвалення несправедливих рішень.

Вирішити ці проблеми був покликаний Закон України «Про адміністративну процедуру», оскільки його основне завдання – створити чітку та нормативну визначену модель взаємовідносин між приватними особами й адміністративними органами на всіх стадіях адміністративної процедури. Положення цього Закону докладно врегулюють питання, які пов'язані з порядком подання скарги та суб'єктами розгляду скарги, строком подання, її формою та змістом. Відповідно до ст. 78 Закону України «Про адміністративну процедуру» особа має право на оскарження, якщо вважає, що прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес; чи процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси<sup>1</sup>. Закон прямо закріплює предмет і підстави оскарження.

За структурою і змістом процедура оскарження схожа із процедурою розгляду адміністративної справи; роль і правовий статус учасників наведених стадій процедури є практично ідентичними. Це означає, що всі процедурні права і гарантії приватних осіб зберігаються на цій стадії. Початок адміністративного провадження, підготовка, розгляд та вирішення справи за скаргою здійснюється згідно з вимогами Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо адміністративного провадження (загальні положення). У ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплений загальний строк, протягом якого особа може оскаржити адміністративний акт – упродовж 30 календарних днів із дня його доведення до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження. Оскаржити бездіяльність адміністративного органу можна в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта. Як виняток для деяких видів справ окремими законами можуть бути встановлені інші строки подання скарги. У разі пропуску строків подання скарги з поважних причин особа може клопотати про їх поновлення протягом 10 робочих днів із дня припинення обставин, що були поважною причиною пропущення строку, але не пізніше одного року з дня прийняття адміністративного акта. Законом також встановлено, що не зазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження має наслідком те, що строк подання скарги не вважається пропущеним.

За загальним правилом, скаргу розглядає адміністративний орган вищого рівня. Серед новел Закону України «Про адміністративну

---

<sup>1</sup> Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 11.04.2023).

процедуру» є положення про альтернативний склад суб'єкта, уповноваженого розглядати скарги: 1) адміністративний орган вищого рівня, якщо інший суб'єкт не передбачений законом; 2) комісія з розгляду скарг, яка утворюється адміністративним органом комісії з розгляду скарг. Однак чіткі умови та підстави, за яких утворюється така комісія, у зазначеному Законі відсутні. Вчені вважають, що однією з таких умов є випадки відсутності органу вищого рівня, який би міг розглядати скаргу. У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга може бути подана до того самого адміністративного органу, але тільки тоді, коли при ньому утворено комісію з розгляду скарг. Інакше скарга може бути подана тільки до суду. Крім відсутності підстав, за яких утворюється колегіальний орган для розгляду скарг, маємо наголосити також і на відсутності критеріїв, які враховуються при виборі суб'єкта розгляду скарги, тому можна припустити, що це вирішує на власний розсуд особа, яка подає скаргу. З огляду на ментальність і культуру посадових осіб адміністративного органу вважаємо за доцільне відійти від концепції розгляду скарги вищим органом, оскільки посадовці порушують принцип неупередженості. Пропонуємо прямо закріпити, що суб'єктом розгляду скарги може бути лише комісія, яка утворюється адміністративним органом вищого рівня. Погляди вчених на те, що оскаржуване громадянином адміністративне рішення в багатьох правових системах спочатку розглядається самим органом, який його ухвалив, мають беззаперечні переваги (можливість самоконтролю для органів державної адміністрації, повторного рішення по суті справи, розвантаження судів) і водночас певні недоліки (запізнілий правовий захист, іноді упереджене ставлення з боку органу, перевищення повноважень). Відповідь на запитання про те, що є більш ефективним, залежить не лише від якості правового регулювання стадії оскарження, а й від самосвідомості та правової культури посадових осіб адміністративного органу. Ми вважаємо, що тільки колегіальний розгляд скарги може забезпечити неупереджене та справедливе прийняття рішення.

Також серед проблем, на які варто звернути увагу, розглядаючи оскарження, є проблема дуального одночасного оскарження адміністративного акта, коли одна особа оскаржує адміністративний акт в адміністративному порядку, а інша той самий акт – у судовому. Вважаємо, що встановлення адміністративного оскарження як обов'язкової умови перед зверненням до адміністративного суду дозволить вирішити проблему паралельного судового й адміністративного оскарження одного рішення, як наприклад, у США в межах доктрини «вичерпання засобів правового захисту».

Тепер звернемося до законодавства ФРН і Польщі й проаналізуємо положення Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» та Кодексу

адміністративного провадження Польщі стосовно з'ясування особливостей стадії оскарження адміністративного акта.

У Німеччині право кожного на оскарження адміністративного акта закріплене як у Законі ФРН «Про адміністративну процедуру», так і в Конституції. Процедура оскарження спрямована не лише на захист прав, а й на виправлення помилок, яких припускаються адміністративні органи. Однією з функцій процедури оскарження є функція контролю за якістю рішень, які приймаються адміністративними органами. Направлення скарги сигналізує про проблему, яку їм необхідно вирішити. Від виду скарги залежить процедура її розгляду та правове регулювання. Існують два види скарг: неформальна та формальна. Бундестаг гарантує всім особам, права яких були порушені адміністративним актом, право оскаржити його в суді, а також можливість скористатися адміністративними засобами правового захисту. Федеральний Конституційний Суд проголосив, що акт виконавчої влади, який порушує права громадян, підлягає обов'язковому судовому перегляду.

Аналізуючи Закон ФРН «Про адміністративну процедуру»<sup>1</sup> і Положення ФРН про адміністративне судочинство 1960 р.<sup>2</sup>, необхідно зауважити, що Німеччині притаманна характерна риса адміністративно-судового порядку захисту прав громадян, юридичних осіб, щодо яких були прийняті адміністративні акти, що оскаржуються. Звернемо увагу на словосполучення «адміністративно-судовий порядок», що передбачає можливість використати адміністративний або судовий порядок. Проте в адміністративному порядку є свої нюанси, пов'язані насамперед із регулюванням. Судовий механізм оскарження регламентується Положенням ФРН про адміністративні суди (§ 68–80) і здійснюється в межах судової процедури. Адміністративний порядок оскарження характеризується змішаним регулюванням, оскільки одночасно регламентується як Законом ФРН «Про адміністративну процедуру», так і Положенням про адміністративні суди. У статті 70 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» закріплено, що до подання адміністративного позову, предметом якого є адміністративний акт, що був прийнятий у межах формальної адміністративної процедури, перевірка у попередньому провадженні не вимагається. Це означає, що така перевірка проводиться виключно в

---

<sup>1</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* : Ausfertigungsdatum 25.05.1976 // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz : сайт. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> (дата звернення: 11.04.2023).

<sup>2</sup> Kaufman M. *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen : Mohr Siebeck, 2002. 486 s.

разі подання особою позову про заперечення. При поданні такого позову необхідно перевірити правомірність і доцільність видання адміністративного акта. Перевірка здійснюється в межах попереднього адміністративного провадження, яке починається із заяви про заперечення адміністративного акта. Заперечення має бути подане протягом одного місяця після оголошення адміністративного акта особі. У попередньому провадженні орган перевіряє правомірність і доцільність прийняття адміністративного акта. При перевірці адміністративного акта посадова особа, яка проводить слухання, розглядає заперечення заявника і в разі потреби заперечення третіх осіб. Вислухавши і розглянувши їхні заперечення і відповідні докази, посадові особи приймають рішення щодо обґрунтованості або необґрунтованості такої заяви. Якщо адміністративний орган вважає заперечення обґрунтованим, він задовольняє його і виносить постанову про витрати. Якщо адміністративний орган не задовольнить заперечення, то приймається постанова про заперечення та її зміст доводиться до відома особи заявника. У постанові вказуються обґрунтування відмови, способи судового оскарження й вирішується питання, пов'язане з витратами. Прийняття такої постанови означає, що адміністративний порядок оскарження закінчений і подальше звернення можливе тільки в адміністративний суд шляхом подання позову, тобто стадія оскарження з адміністративного порядку переходить у судовий. Формальні скарги на адміністративні акти, які були прийняті в межах формальної процедури або процедур планування, можуть подаватися одразу до адміністративного суду.

Строк, встановлений для оскарження у вищу інстанцію, починає спливати з того моменту, коли учасникам провадження був роз'яснений порядок оскарження, а також орган, до якого має бути подана скарга та строки. Якщо роз'яснення відсутнє, то скарга подається протягом одного року з моменту доставки або оголошення рішення. Із закінченням строку особа не зможе оскаржити акт, оскільки він стає беззаперечним, тобто остаточно обов'язковим до виконання. Однак у випадках, встановлених законодавством, адміністративний орган може скасувати такий адміністративний акт. Такі випадки закріплені в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру». По-перше, відповідно до § 48 цього Закону протиправний адміністративний акт може бути скасований; по-друге, згідно з § 49 цього Закону орган може відкликати правомірний адміністративний акт.

Судовий порядок оскарження регламентується спеціальним Положенням ФРН про адміністративне судочинство. Скарга до адміністративного суду подається через орган, дія або бездіяльність якого є предметом скарги (§ 54). Зазначений орган повинен надіслати скаргу до суду разом з матеріалами справи і відповіддю на скаргу

протягом тридцяти днів з дати її подання (§ 55). У разі невиконання зобов'язань, зазначених у ч. 2 § 54, на вимогу заявника суд може винести ухвалу про накладення штрафу на орган у розмірі, зазначеному в ч. 6 § 154. Подаючи скаргу, необхідно дотримуватися вимог § 57 до оформлення та змісту скарги, закріпленої у Положенні про адміністративне судочинство.

Тепер розглянемо стадію оскарження адміністративної процедури в Польщі. Стадія оскарження рішень характеризується двоінстанційною структурою. Принцип двох інстанцій є конституційним принципом, закріпленим у ст. 78 Конституції Польщі, у якій зазначається, що кожна сторона має право оскаржити рішення, прийняте в першій інстанції<sup>1</sup>. Принцип двох інстанцій закріплений у ст. 15 Кодексу адміністративного провадження Польщі<sup>2</sup> як принцип адміністративного провадження. Сутність класичної концепції принципу двох інстанцій полягає в тому, що рішення органу першої інстанції може бути переглянуте органом другої інстанції в результаті подання апеляції. Фактично одна адміністративна справа розглядається та вирішується двічі, спочатку в першій, а потім у другій інстанції. Межі розгляду та вирішення справи у другій інстанції визначаються рішенням, яке прийняв орган першої інстанції, та ч. 3 ст. 127 Кодексу адміністративного провадження Польщі. Скаргу на рішення органу можна подати як до органів, які уповноважені розглядати такі скарги відповідно до Кодексу адміністративного провадження Польщі, так і в адміністративний суд. Адміністративний порядок оскарження закріплений та регламентується Кодексом адміністративного провадження Польщі. Відповідно до положень ст. 223 Кодексу органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи громадських організацій розглядають скарги в межах своєї компетенції. Якщо орган не уповноважений розглядати скаргу, він зобов'язаний негайно, але не пізніше ніж через сім днів надіслати її до компетентного органу, одночасно повідомивши про це заявника, або вказати йому компетентний орган. Скарги повинні подаватися в компетентні органи для їх розгляду відповідно до ст. 229 Кодексу без невинуватої затримки, але не більше ніж місяць. За несвоечасний розгляд скарги посадові особи підлягають дисциплінарній або

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. : Art. 78. Dziennik Ustaw. 1997. Nr. 78, poz. 483 // ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych : сайт. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483> (дата звернення: 11.04.2023).

<sup>2</sup> Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. // ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych : сайт. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168> (дата звернення: 11.04.2023).



іншій відповідальності, передбаченій законом (ст. 223 Кодексу). У результаті розгляду скарги орган може прийняти одне з рішень: 1) про поновлення провадження; 2) про скасування рішення органу (ст. 156 Кодексу); 3) про зміну рішення.

Друга інстанція – це апеляційна інстанція, яка характеризується поданням апеляції на рішення, прийняте органом першої інстанції та регламентується розділом 10 Кодексу адміністративного провадження Польщі. Апеляція подається до компетентного апеляційного органу через орган, який прийняв рішення, протягом 14 днів із дня вручення рішення стороні, а якщо рішення було оголошене усно – із дня його оголошення. Орган державного управління, який прийняв рішення, направляє апеляцію разом з матеріалами справи до апеляційного органу протягом семи днів із дня отримання апеляції. У результаті розгляду апеляції апеляційний орган приймає рішення відповідно до ст. 138 Кодексу адміністративного провадження Польщі.

З метою спрощення процедури та підвищення її ефективності, зокрема зменшення кількості скарг на рішення адміністративних органів, які прийняті за результатами процедури, у Кодексі адміністративного провадження Польщі закріплений окремий розділ про медіацію, яка застосується на стадії розгляду адміністративної справи.

Основою для практичного застосування медіації в адміністративному провадженні став принцип мирного врегулювання справи, закріплений у ст. 13 Кодексу адміністративного провадження Польщі. Органи публічної адміністрації повинні прагнути до мирного врегулювання справи, якщо характер справи дозволяє спонукати сторони укласти угоду в межах проведення медіації. З 1 червня 2017 р. медіація стала частиною польської моделі адміністративного провадження. Як прояв упровадження методів альтернативного вирішення спорів вона спрямована на те, щоб ухвалити таке рішення, яке буде прийнятне для обох сторін (статті 13, 96а–96b Кодексу адміністративного провадження Польщі). Закріплення положень про можливість використовувати медіацію в адміністративному провадженні є результатом європеїзації польського адміністративного права. Медіація використовується на стадії розгляду адміністративної справи, адміністративний орган, у якому розглядається справа, повинен спонукати іншу сторону врегулювати справу шляхом медіації. Якщо сторони провадження погодилися на медіацію, орган публічного управління виносить рішення (у формі *postanowienie*) про передання справи на медіацію, у зв'язку з чим відкладає розгляд справи на строк до двох місяців.

Під час застосування медіації на стадії розгляду справи автоматично зменшується потенційна незадоволеність з обох сторін кінцевим

результатом, оскільки із самого початку процедура медіації спрямована на те, щоб відбулася максимально ефективна двостороння комунікація між сторонами. Як наслідок, це зменшує в майбутньому ступінь незадоволеності рішенням, яке може бути прийнятим на підставі медіаційної угоди, а отже, знижується вірогідність подання скарги.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутні будь-які положення про можливість особи звернутися до медіації як на стадії розгляду справи, так і на стадії оскарження. Закон обмежується виключно принципом гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 17), однак аналізуючи його зміст, ми звертаємо увагу на те, що законодавець залишив медіацію поза увагою, зосередившись виключно на адміністративному та судовому порядку оскарження адміністративного акта. Ми вважаємо, що особа не лише повинна мати право на оскарження рішень, дій або бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження, а й мати право використати альтернативні позасудові засоби захисту своїх прав та інтересів, зокрема медіацію. При цьому надання приватним особами можливості оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень як у судовій, так і в позасудовій (адміністративній) процедурах відповідає європейським стандартам. Рекомендація Ради Європи № R (86) 12 про заходи з попередження і скорочення надмірного навантаження судів закликає до застосування, якщо це можливо, мирного врегулювання спорів поза судовою системою або до чи під час юридичного розгляду. Також необхідно врахувати нещодавно ухвалений Закон України «Про медіацію», в якому закріплюється можливість використовувати медіацію в адміністративній сфері для врегулювання будь-яких конфліктів (спорів). З огляду на зазначене пропонуємо використовувати медіацію в адміністративній процедурі як альтернативний механізм адміністративному оскарженню за сукупністю таких умов: конфлікт (спір) має бути медіабельним; адміністративний орган повинен мати належні повноваження для того, щоб взяти участь у медіації та виконувати медіаційну угоду, яка укладена за результатами медіації; також обов'язковою є наявність взаємного волевиявлення на перегляд адміністративного акта за допомогою медіації. Тільки за наявності цих трьох умов медіація може бути використана в адміністративній процедурі. Переваги застосування медіації є очевидними: по-перше, вчасників адміністративної процедури з'явиться додаткова можливість обирати спосіб захисту своїх прав та інтересів у відносинах з адміністративним органом; по-друге, відбудеться наближення до європейських стандартів у відносинах адміністративних органів та приватних осіб відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів

Ради Європи Rec (2001) державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами<sup>1</sup>, яка передбачає декілька альтернативних способів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами, а саме: внутрішній (мається на увазі відомчий, адміністративний) розгляд справ, примирення, посередництво, договірне врегулювання й арбітраж; по-третє, приведення законодавства України у відповідність до норм європейського права щодо розвитку альтернативних способів вирішення справи; по-четверте, закріплення повноважень адміністративних органів використовувати процедуру медіації в адміністративній процедурі.

### **Висновки**

З огляду на проведений порівняльно-правовий аналіз зазначимо, що закріплення механізму оскарження адміністративного акта, прийнятого за результатами проведення адміністративної процедури в Законі України «Про адміністративну процедуру», є логічним та виваженим кроком у напрямі уніфікації положень про адміністративне оскарження загалом. Однак, розглянувши положення міжнародних актів про адміністративну процедуру ФРН та Польщі, ми пропонуємо рекомендації, які допоможуть удосконалити положення Закону України «Про адміністративну процедуру», який ще не набув чинності. Йдеться про закріплення виключно колегіального розгляду скарги для забезпечення неупередженого та справедливого прийняття рішення; передбачення як обов'язкової умови досудового врегулювання конфлікту (спору) зі зверненням приватних осіб зі скаргою в рамках адміністративного оскарження, що дозволить вирішити проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення і надасть можливість використати альтернативний спосіб захисту своїх прав та інтересів в адміністративній процедурі – медіацію.

**Список бібліографічних посилань:** **1.** Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с. **2.** Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с. **3.** Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с. **4.** Пухтецька А. А.

---

<sup>1</sup> Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами // Судова влада України : офіц. сайт. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2001\\_9\\_2001\\_09\\_05.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf) (дата звернення: 11.04.2023).

Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т. 103. С. 36–40. 5. Тимощук В. П. Інститут адміністративного оскарження: проблеми та перспективи розвитку. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 4. С. 105–110.

Надійшла до редколегії 13.04.2023

Прийнята до опублікування 17.05.2023



## **Markova O. O. Administrative act appeal within the administrative procedure: comparative legal analysis**

*A comparative legal analysis of one of the stages of administrative procedure i.e. the stage of appeal against an administrative act has been carried out. The attention is focused on the study of the provisions of the FRG Law "On Administrative Procedure", the Code of Administrative Procedure of Poland and the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" regarding appealing against the results of administrative procedure. An analysis of the peculiarities of the mechanism for appealing against an administrative act within the framework of administrative procedure in Poland and Germany has been carried out, and a comparison has been made with the provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", and proposals have been provided for improving the provisions of the law which has not yet entered into force. It has been proved that the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" should clarify the provisions on the subject of complaint consideration, given the lack of criteria to be taken into account when selecting the subject of complaint consideration. The Law provides for an alternative composition of the body which is authorised to consider complaints: 1) a higher-level administrative body, unless another entity is provided for by law; 2) a board for reviewing complaints.*

*We consider it expedient to move away from the concept of consideration of a complaint by a higher body, since administrative officials often violate the principle of impartiality and fairness when considering a complaint, and to establish that the subject of consideration of a complaint is a collective body – a commission formed by a higher-level administrative body, to provide for pre-trial resolution of a conflict (dispute), which involves individuals filing a complaint within the framework of an administrative appeal, as a mandatory condition, which will solve the problem of parallel judicial review. In order to expand the means of protection of rights and interests in the administrative procedure, it has been proposed to enshrine the right of a person to use mediation as an alternative to administrative appeal.*

**Key words:** appeal, administrative act, administrative procedure, mediation.

