УДК 347.965
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.5.82

ОКСЕНТЮК А. М.

АДВОКАТ У ПРОЦЕДУРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ: МЕЖІ ТА СПОСОБИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

THE ROLE OF AN ADVOCATE IN ADMINISTRATIVE APPEAL PROCEEDINGS: SCOPE AND METHODS OF LEGAL PROTECTION

Статтю присвячено дослідженню правових засад, меж і способів здійснення адвокатського захисту в процедурі адміністративного оскарження в Україні. Актуальність проблематики зумовлена запровадженням загальної моделі адміністративної процедури, яка істотно змінила нормативні передумови позасудового захисту прав особи, розширила процесуальні можливості учасників адміністративного провадження та актуалізувала питання ролі адвоката в забезпеченні їх ефективної реалізації. Особливу увагу приділено співвідношенню професійних повноважень адвоката з процедурними гарантіями особи, а також можливостям використання адміністративного оскарження як повноцінної альтернативи судовому захисту.

Розкрито правову природу участі адвоката в адміністративному оскарженні та обґрунтовано комплексний характер меж його професійної діяльності. Запропоновано авторську класифікацію таких меж із виокремленням чотирьох взаємопов'язаних складових: предметно-часової, представницької, процедурної та етичної. Аргументовано, що відповідні межі не слід розуміти виключно як систему нормативних обмежень, оскільки вони водночас визначають правовий простір належного й результативного здійснення адвокатського представництва. Підкреслено необхідність узгодження активної правозахисної позиції адвоката з вимогами законності, добросовісності та поваги до встановленої адміністративної процедури.

Систематизовано шість основних способів правового захисту, доступних адвокатові на стадії адміністративного оскарження: обґрунтований вибір процедури захисту, використання процедурних клопотань, формування доказової бази, реалізація можливостей колегіального розгляду скарг, належне формулювання правових вимог і застосування примирних процедур. Доведено, що їх практична цінність визначається не формальною наявністю в законодавстві, а здатністю адвоката поєднувати відповідні інструменти в межах послідовної правової стратегії з урахуванням особливостей конкретної справи.

Виявлено проблеми правового регулювання, пов'язані з підтвердженням повноважень адвоката, компенсацією витрат на професійну правничу допомогу, недостатньою узгодженістю загального та спеціального законодавства, а також забезпеченням неупередженості адміністративного перегляду. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення відповідних процедурних гарантій і підвищення доступності позасудового захисту.

Зроблено висновок, що розвиток адміністративного оскарження має орієнтуватися не лише на формальне розширення прав учасників провадження, а насамперед на забезпечення реальної можливості своєчасного відновлення порушених прав. За таких умов професійна діяльність адвоката набуває значення важливого чинника утвердження справедливої, передбачуваної та ефективної адміністративної процедури.

Ключові слова: *адвокатура, адвокатська діяльність, адміністративне оскарження, адміністративна процедура, професійна правнича допомога, представництво, способи правового захисту.*

© ОКСЕНТЮК А. М. – кандидат юридичних наук, адвокат, Почесний професор (Baltic Research Institute of Information Economic Area (Латвія)) https://orcid.org/0009-0005-6402-5017
Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

The article examines the legal foundations, scope, and methods of legal protection provided by advocates in administrative appeal proceedings in Ukraine. The relevance of the subject stems from the introduction of a general framework for administrative procedure, which has substantially transformed the legal foundations of out-of-court protection of individual rights, expanded the procedural opportunities available to participants in administrative proceedings, and brought renewed attention to the role of advocates in ensuring the effective exercise of those rights. Particular attention is paid to the relationship between advocates' professional powers and the procedural safeguards afforded to individuals, as well as to the potential of administrative appeals to serve as a fully effective alternative to judicial protection.

The legal nature of advocates' participation in administrative appeal proceedings is examined, and the multidimensional character of the boundaries governing their professional activities is substantiated. An original classification of these boundaries is proposed, distinguishing four interrelated dimensions: substantive and temporal, representational, procedural, and ethical. It is argued that these boundaries should not be understood solely as a system of statutory restrictions, since they also define the legal framework within which advocates may exercise their representative functions properly and effectively. The need to reconcile an active approach to defending clients' rights with the requirements of legality, good faith, and respect for established administrative procedures is emphasized.

Six principal methods of legal protection available to advocates at the administrative appeal stage are identified and systematized: the reasoned selection of an appropriate avenue of legal protection, the use of procedural applications, the development of an evidentiary basis, the exercise of opportunities afforded by collegial consideration of appeals, the proper formulation of legal claims, and the use of conciliatory procedures. It is demonstrated that the practical value of these mechanisms depends not merely on their formal recognition in legislation but, more importantly, on an advocate's ability to integrate them into a coherent legal strategy tailored to the circumstances of a particular case.

The study identifies shortcomings in the legal framework concerning the verification of advocates' authority to act on behalf of clients, reimbursement of professional legal assistance costs, insufficient consistency between general and sector-specific legislation, and safeguards for the impartiality of administrative review. Proposals are substantiated for improving the relevant procedural guarantees and enhancing access to out-of-court remedies.

The article concludes that the development of administrative appeal procedures should be directed not only towards the formal expansion of participants' procedural rights but, above all, towards ensuring a genuine opportunity for the timely restoration of violated rights. Under these conditions, advocates' professional activities become an important factor in establishing a fair, predictable, and effective system of administrative procedure.

Key words: *legal profession, advocacy, administrative appeal, administrative procedure, professional legal assistance, legal representation, methods of legal protection.*

Актуальність проблеми. Утвердження принципів належного врядування та забезпечення ефективного захисту прав особи у відносинах із публічною адміністрацією належать до визначальних завдань сучасного розвитку правової системи України. Набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» започаткувало якісно новий етап правового регулювання адміністративного оскарження, покликаний перетворити його з переважно формального механізму перегляду владних рішень на дієвий інструмент відновлення порушених прав. Водночас законодавче закріплення процедурних гарантій саме собою не забезпечує їх належної реалізації, особливо за умов фактичної нерівності правових можливостей особи та адміністративного органу.

За таких обставин особливого значення набуває професійна діяльність адвоката, здатного забезпечити належну правову аргументацію, використання процедурних можливостей та формування ефективної стратегії захисту інтересів клієнта. Проте питання меж адвокатського представництва, співвідношення загальних і спеціальних процедур оскарження, компенсації витрат на правничу допомогу та гарантій неупередженого розгляду скарг залишаються ще недостатньо врегульованими й потребують подальшого наукового осмислення.

Актуальність дослідження посилюється необхідністю гармонізації національного адміністративного законодавства з європейськими стандартами належної адміністративної процедури та формування практики, за якої позасудовий захист становитиме реальну, а не декларативну альтернативу судовому розгляду. З'ясування правової природи участі адвоката, меж його повноважень і способів захисту має не лише теоретичне, а й безпосереднє прикладне значення для підвищення результативності адміністративного оскарження та зміцнення довіри до публічної адміністрації.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні правових засад і меж участі адвоката в процедурі адміністративного оскарження, визначенні основних способів правового захисту та обґрунтуванні напрямів удосконалення законодавчого регулювання для підвищення ефективності професійної правничої допомоги.

Викладення результатів дослідження. З набранням чинності 15 грудня 2023 року Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] адміністративне оскарження вперше отримало цілісне нормативне регулювання на рівні загального законодавчого акта. Відтепер оскарження адміністративного акта, процедурного рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу не зводиться до звичайного звернення особи, порядок розгляду якого не завжди забезпечував належні процедурні гарантії. Йдеться про самостійне адміністративне провадження з визначеними предметом, строками, компетенцією суб'єкта розгляду скарги та передбаченими законом варіантами вирішення справи. Законом від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX здійснено масштабне узгодження спеціального законодавства із загальними засадами адміністративної процедури [2], хоча гармонізація правового регулювання, зокрема в податковій, митній і земельній сферах, ще залишається предметом фахових дискусій [3, с. 44].

Зміна нормативної моделі закономірно позначається і на ролі адвоката. Тривалий час адміністративне оскарження нерідко сприймалося як формальна позасудова стадія, практична ефективність якої викликала обґрунтовані сумніви. Недостатність процедурних гарантій, обмежені можливості впливу заявника на перебіг розгляду та залежність результату від позиції вищого адміністративного органу істотно звужували потенціал такого способу захисту. Новий Закон створює передумови для переосмислення цієї практики, передбачаючи право особи бути заслуханою, можливість повноцінного перегляду справи, зупинення дії оскаржуваного акта та спеціальні правові наслідки недотримання строків розгляду скарги. Втім, сама наявність цих механізмів ще не гарантує ефективного захисту. Вирішальне значення має здатність адвоката використати їх відповідно до обставин конкретної справи, не виходячи за межі наданих законом повноважень.

Конституційною основою участі адвоката в таких правовідносинах є стаття 59 Конституції України, яка гарантує кожному право на професійну правничу допомогу, та стаття 131-2, відповідно до якої для її надання в Україні діє адвокатура [4]. Зміст цих гарантій не обмежується судовим представництвом. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» прямо відносить до видів адвокатської діяльності представництво інтересів особи в органах державної влади та місцевого самоврядування, а серед професійних прав адвоката передбачає можливість представляти й захищати права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб у відносинах із відповідними органами (статті 19, 20) [2].

Закон України «Про адміністративну процедуру» конкретизує ці положення через загальний інститут представництва. Відповідно до статті 31 особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто та/або через представника, крім випадків, коли законом передбачено обов'язкову особисту участь. Підставами представництва можуть бути довіреність, договір, закон, акт органу управління юридичної особи або інші визначені законом обставини [1]. Водночас стаття 84 передбачає застосування до розгляду скарг загальних правил адміністративного провадження з урахуванням особливостей, установлених розділом VI Закону. Отже, право на представництво та відповідні процедурні гарантії зберігають своє значення і під час адміністративного оскарження. Подібної позиції дотримується О. О. Маркова, яка звертає увагу на істотну подібність правового статусу учасників провадження на стадіях первинного розгляду справи та її перегляду за скаргою [5, с. 154].

Такий підхід має виразне європейське підґрунтя. Ще Резолюція Комітету міністрів Ради Європи (77) 31 від 28 вересня 1977 року щодо захисту особи стосовно актів адміністративних органів закріпила серед основоположних принципів адміністративної процедури право заінтересованої особи користуватися допомогою або представництвом (принцип III) [6]. Відтак участь адвоката в адміністративному провадженні слід розглядати не як додаткову можливість, надану на розсуд держави, а як один із засобів практичної реалізації права особи на належну

адміністративну процедуру. Саме в такому розумінні професійна правнича допомога набуває особливого значення для забезпечення справедливого співвідношення владних повноважень адміністративного органу та прав особи.

Важливе значення для визначення правової стратегії адвоката має також стаття 18 Закону, яка закріплює принцип гарантування ефективних засобів правового захисту. Вона передбачає можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в адміністративному та/або судовому порядку, покладаючи водночас на орган обов'язок повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження несприятливого адміністративного акта [1]. Використане законодавцем формулювання «та/або» засвідчує принципову можливість вибору та поєднання відповідних способів захисту, хоча конкретні умови їх застосування можуть визначатися спеціальним законодавством. Для адвоката це означає необхідність не лише оцінити правомірність оскаржуваного рішення, а й обрати разом із клієнтом найбільш доцільний правовий механізм його перегляду. Водночас ефективність такого вибору безпосередньо залежить від правильного розуміння меж професійної участі адвоката в адміністративному оскарженні, які визначаються як обсягом його представницьких повноважень, так і особливостями самої адміністративної процедури.

Поняття «межі» в цьому дослідженні використовується не лише в обмежувальному, а насамперед у визначальному значенні: йдеться про правові рамки, які окреслюють простір допустимої та ефективної діяльності адвоката як представника особи. З огляду на їхню правову природу та функціональне призначення доцільно виокремити чотири взаємопов'язані групи таких меж.

Першу групу становлять межі, зумовлені предметом і строками адміністративного оскарження. Стаття 78 Закону передбачає досить широкий предмет оскарження, охоплюючи адміністративний акт чи його виконання, процедурні рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу, які порушують або можуть порушити права, свободи чи законні інтереси особи. Принципове значення має можливість оскарження окремих процедурних рішень ще до прийняття адміністративного акта. Зокрема, це стосується відмови щодо початку провадження, ненадання статусу заінтересованої особи, відмови у відводі посадової особи, зупинення чи закриття провадження, обмеження доступу до матеріалів справи. Інші процедурні рішення та дії також можуть бути оскаржені до завершення провадження, проте відповідні скарги розглядаються після прийняття адміністративного акта, якщо законом не встановлено іншого [1]. Як слушно зауважує І. Бойко, визначальним критерієм оцінки процедурного рішення має бути не його формальне найменування, а реальний вплив на правове становище особи [7, с. 94]. Відтак адвокат повинен оцінювати не лише наявність підстав для оскарження, а й своєчасність відповідного процесуального кроку: домагатися негайного усунення порушення там, де це допускає закон, або належним чином зафіксувати його для подальшого обґрунтування незаконності адміністративного акта.

Не менш істотними є часові межі захисту. Загальний строк оскарження адміністративного акта становить 30 календарних днів із дня доведення його до відома учасника провадження. Для особи, яка не брала участі у провадженні, але зазнала негативного впливу акта, перебіг цього строку пов'язується з моментом, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив. Бездіяльність органу може бути оскаржена після спливу встановленого строку прийняття акта, а пропущений із поважних причин строк підлягає поновленню за відповідним клопотанням. Останнє подається протягом 10 робочих днів після припинення обставин, що спричинили пропуск, але не пізніше одного року з дня прийняття акта; після поновлення строку скарга подається протягом 10 робочих днів із дня отримання відповідного повідомлення (стаття 80) [1]. Особливу гарантію становить правило, за яким строк оскарження не вважається пропущеним, якщо адміністративний акт не містить відомостей про строк і порядок його оскарження. У такому випадку недотримання органом власного інформаційного обов'язку не повинно обертатися обмеженням права особи на захист.

Друга група меж пов'язана з обсягом і характером представницьких повноважень адвоката. Стаття 31 Закону забороняє одній особі представляти кількох учасників адміністративного провадження, за винятком заінтересованих осіб з однаковим інтересом, а також поєднувати представництво з участю у справі як особи, що сприяє її розгляду [1]. Ці приписи співвідносяться з адвокатськими правилами запобігання конфлікту інтересів, проте не вичерпують їхнього змісту. Формальна тотожність інтересів кількох осіб ще не гарантує відсутності суперечностей між ними, зокрема якщо під час провадження змінюються фактичні обставини або правові позиції учасників. Тому адвокат має оцінювати сумісність представництва не лише на момент прийняття доручення, а й протягом усього провадження. Водночас у випадках, коли законом передбачено обов'язкову особисту участь особи, представник не вправі підміняти її волевиявлення чи виконання дій, які за своєю природою повинні здійснюватися особисто.

Третю групу становлять межі, обумовлені правовою природою провадження за скаргою. На відміну від перевірки суто формальної законності оскаржуваного рішення, адміністративне оскарження передбачає можливість змістовного перегляду справи. Суб'єкт розгляду скарги, визначений статтею 79 Закону, вправі самостійно вчиняти необхідні процедурні дії, витребовувати додаткові матеріали, заслуховувати учасників та доручати відповідному органу виконання окремих процедурних дій (стаття 84) [1]. Така модель ґрунтується на принципі офіційності й не покладає весь тягар з'ясування обставин виключно на скаржника [3, с. 42–43]. Для адвоката це відкриває можливість доповнити матеріали справи новими доказами, уточнити правову аргументацію та домогтися перегляду обставин, які не отримали належної оцінки під час первинного провадження. Водночас повторне дослідження справи може виявити обставини, несприятливі для клієнта. Хоча повноваження суб'єкта розгляду скарги обмежені законом, адвокат не повинен виходити з припущення, що адміністративний перегляд за будь-яких умов покращить становище скаржника. Попередня оцінка можливих правових наслідків, включно з ризиками перегляду сприятливих для особи обставин, становить необхідний елемент добросовісної професійної допомоги.

Нарешті, четверту групу утворюють етичні межі адвокатської діяльності. Незалежність адвоката, пріоритет інтересів клієнта, законність і конфіденційність зберігають своє значення незалежно від того, здійснюється представництво в судовому чи адміністративному провадженні. Позасудовий характер адміністративного оскарження не створює простору для неправомірного впливу на посадових осіб, маніпулювання процедурними правами чи свідомого затягування розгляду. Навпаки, за відсутності незалежного суду як безпосереднього суб'єкта вирішення скарги особливого значення набувають професійна добросовісність адвоката та його здатність поєднувати наполегливий захист інтересів клієнта з повагою до законної процедури. Саме в цьому співвідношенні виявляється одна з принципових відмінностей професійної правничої допомоги від простого представництва інтересів особи.

Окреслені межі не слід розглядати як перешкоду для активної правозахисної діяльності адвоката. Навпаки, їх належне розуміння дозволяє обирати юридично допустимі й водночас результативні засоби впливу на перебіг адміністративного провадження. Тому подальшого аналізу потребують конкретні способи правового захисту, які адвокат може застосовувати на стадії адміністративного оскарження, а також умови, за яких їх використання набуває практичної ефективності.

Аналіз положень Закону дозволяє виокремити шість взаємопов'язаних способів правового захисту, які формують практичний інструментарій адвоката на стадії адміністративного оскарження. Їх значення полягає не стільки в самій можливості застосування окремих процедурних механізмів, скільки в їх узгодженому використанні відповідно до характеру порушеного права та обставин конкретної справи.

Першим способом є обґрунтований вибір шляху правового захисту. Загальна модель адміністративного оскарження в Україні ґрунтується на можливості особи обирати між адміністративним і судовим порядком захисту, якщо законом не встановлено іншого. Конституційний Суд України у рішенні від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002 наголошував на неприпустимості обмеження права на судовий захист обов'язковим досудовим урегулюванням спору [8]. Водночас чинна редакція статті 124 Конституції України прямо допускає встановлення законом обов'язкового досудового порядку, що потребує врахування спеціального правового регулювання. О. О. Маркова, звертаючись до американської доктрини вичерпання адміністративних засобів захисту, обґрунтовує доцільність обов'язкового адміністративного оскарження як передумови судового розгляду [5, с. 155]. Такий підхід заслуговує на увагу, проте його реалізація виправдана лише за наявності дієвих гарантій неупередженості, своєчасності та результативності адміністративного перегляду. Інакше обов'язкова процедура ризикує перетворитися на додатковий бар'єр для доступу до правосуддя.

Практичне значення вибору полягає також у його процесуальних наслідках. Частина четверта статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає загальний тримісячний строк звернення до суду після використання передбаченого законом досудового порядку, який обчислюється з дня вручення рішення за скаргою. Якщо таке рішення не прийнято та/або не вручено у встановлений законом строк, застосовується шестимісячний строк із дня звернення зі скаргою, якщо інше не визначено спеціальним законодавством [9]. Отже, адміністративне оскарження не лише відкриває додаткову можливість захисту, а й впливає на подальшу процесуальну стратегію. Адвокат повинен оцінювати цей наслідок ще до подання скарги, особливо коли існує ризик пропуску строку судового звернення.

Другим способом є використання процедурних клопотань, серед яких особливе місце посідає клопотання про зупинення дії оскаржуваного адміністративного акта. Відповідно до частини четвертої статті 83 Закону подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію такого акта, крім передбачених законом випадків [1]. На відміну від судового забезпечення позову, яке потребує відповідного рішення суду, законодавча конструкція адміністративного оскарження передбачає спеціальний механізм тимчасового захисту. Його своєчасне використання може мати вирішальне значення, адже скасування акта після настання незворотних наслідків не завжди забезпечує повне відновлення порушеного права. Водночас адвокат має враховувати встановлені законом винятки та розмежовувати зупинення дії акта і можливість усунення наслідків його виконання. Не менш важливими залишаються клопотання про поновлення строку оскарження, відвід посадової особи, ознайомлення з матеріалами справи та забезпечення реалізації права скаржника бути заслуханим.

Третім способом виступає цілеспрямоване формування доказової бази. Оскільки стаття 79 Закону допускає перегляд справи в повному обсязі, включно зі збиранням додаткових доказів, адвокат отримує можливість усунути недоліки первинного адміністративного провадження. Для цього можуть використовуватися професійні права, передбачені статтею 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»: звернення з адвокатськими запитами, збирання відомостей про факти, що мають значення для справи, отримання документів та їх копій, застосування дозволених технічних засобів фіксації інформації [2]. Проте доказова діяльність не повинна зводитися до механічного накопичення матеріалів. Її завданням є встановлення обставин, які спростовують висновки адміністративного органу або засвідчують порушення ним належної процедури. Особливу цінність має належна фіксація таких обставин, оскільки відповідні матеріали можуть бути використані й під час подальшого судового захисту з урахуванням установлених процесуальним законом правил доказування.

Четвертий спосіб пов'язаний із використанням можливостей колегіального розгляду скарги. Стаття 79 Закону дозволяє утворювати комісії з розгляду скарг, до складу яких поряд із посадовими особами адміністративного органу можуть входити представники інститутів громадянського суспільства, але не більш як третина загального складу. Висновок комісії має рекомендаційний характер, проте є обов'язковим для розгляду керівником органу. Відхилення такого висновку потребує обґрунтування, яке долучається до остаточного рішення, що приймається не пізніше п'ятого робочого дня після отримання висновку [1]. Колегіальний формат створює додаткові можливості для представлення правової позиції та всебічного дослідження обставин справи. Водночас він не усуває проблеми інституційної неупередженості, на яку звертають увагу Л. Є. Кисіль та О. О. Маркова [3, с. 43; 5, с. 155]. Тому адвокат має контролювати дотримання вимог щодо складу комісії та недопущення до розгляду скарги посадової особи, рішення чи дії якої оскаржуються. Невмотивований відступ від висновку комісії, своєю чергою, може стати додатковим аргументом під час судового оскарження.

П'ятим способом є юридично точне формулювання вимог скарги. Стаття 85 Закону передбачає достатньо широкий перелік можливих рішень: повне або часткове скасування адміністративного акта з покладенням обов'язку прийняти новий акт чи повторно розглянути справу, а в установлених випадках — самостійне прийняття акта; скасування процедурного рішення; визнання дій протиправними та зобов'язання припинити їх або усунути наслідки; відшкодування матеріальної шкоди у визначеному законом порядку; визнання протиправним повністю або частково виконаного акта, якщо його виконання спричинило незворотні правові наслідки [1]. Підставами для скасування акта можуть бути порушення матеріального права, істотні процедурні порушення, неправильне чи неповне встановлення обставин справи, а також недоліки належного обґрунтування рішення. Отже, завдання адвоката полягає не просто у доведенні незаконності акта, а у формулюванні вимоги, здатної забезпечити реальне відновлення порушеного права. Окремої уваги заслуговує передбачений частиною восьмою статті 85 механізм, за яким у випадках, установлених законом, неприйняття та/або недоведення рішення за скаргою у визначений строк спричиняє її повне задоволення. Застосування цього наслідку вимагає ретельної перевірки відповідних законодавчих передумов.

Шостим способом є використання примирних процедур, зокрема медіації, у межах, допустимих характером публічно-правового спору. О. О. Маркова у 2023 році звертала увагу на недостатню врегульованість медіації на стадії адміністративного оскарження [5, с. 160]. Разом з тим частина третя статті 84 Закону передбачає обов'язок суб'єкта розгляду скарги поінформувати учасників про можливість вирішення спору шляхом примирення в установлених законом

межах [1]. Правові засади застосування медіації визначає Закон України «Про медіацію» [10], однак її використання у відносинах із адміністративним органом потребує врахування принципу законності та меж владних повноважень. Адвокат у такому процесі не обмежується роллю процесуального опонента органу, а сприяє пошуку правомірного й прийнятного для клієнта рішення. Особливий потенціал примирні процедури можуть мати у справах із кількома заінтересованими особами, де врегулювання конфлікту залежить від узгодження їхніх правомірних інтересів [2]. Водночас предметом домовленості не може бути відступ адміністративного органу від імперативних вимог закону.

Таким чином, ефективність адміністративного оскарження значною мірою визначається здатністю адвоката поєднувати різні способи правового захисту в межах єдиної стратегії. Проте практична реалізація цих можливостей залежить не лише від професійної майстерності представника, а й від якості нормативного регулювання та організації адміністративного перегляду. Саме в цій площині виявляються проблеми, подолання яких є необхідною умовою перетворення адміністративного оскарження на справді дієвий механізм захисту прав особи.

Проведений аналіз дозволяє виокремити кілька проблем, подолання яких безпосередньо впливає на ефективність адвокатського захисту в адміністративному оскарженні.

Насамперед конкретизації потребує порядок підтвердження повноважень адвоката. Стаття 31 Закону «Про адміністративну процедуру» встановлює загальні підстави представництва, проте не визначає окремо документів, якими посвідчуються повноваження адвоката. Натомість стаття 26 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачає договір про надання правничої допомоги, довіреність, ордер або доручення уповноваженого органу безоплатної правничої допомоги [2]. Відсутність прямого відсилання до цих положень може спричиняти необґрунтовані вимоги щодо нотаріальної довіреності чи розкриття змісту договору з клієнтом. Доцільно доповнити статтю 31 відповідною нормою, яка забезпечувала б однозначне застосування законодавства та збереження адвокатської таємниці.

Наступною проблемою є відсутність спеціального механізму компенсації витрат на професійну правничу допомогу за результатами адміністративного оскарження. Хоча стаття 91 Закону передбачає загальні засади відшкодування збитків і понесених особою витрат, порядок компенсації витрат на адвоката залишається недостатньо визначеним [1]. За таких умов особа, яка домоглася захисту позасудовим шляхом, не має настільки ж передбачуваних гарантій відшкодування, як учасник судового процесу. Це певною мірою знецінює переваги адміністративного оскарження як доступнішого способу захисту [11, с. 50]. Пропонуємо передбачити компенсацію необхідних, документально підтверджених і співмірних витрат на правничу допомогу в разі задоволення скарги внаслідок встановлення протиправності рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу.

Не менш істотною залишається неповна узгодженість загального адміністративно-процедурного регулювання зі спеціальним законодавством. Податкові, митні, земельні та інші правовідносини можуть передбачати особливі строки, суб'єктів розгляду скарг і наслідки їх подання. Відтак адвокат змушений щоразу встановлювати співвідношення загальних і спеціальних норм, помилкове застосування яких здатне істотно ускладнити захист клієнта. Подальша гармонізація законодавства повинна забезпечувати не механічне усунення спеціальних процедур, а їх відповідність загальним гарантіям належного адміністративного провадження.

Нарешті, вдосконалення потребують гарантії неупередженості комісій з розгляду скарг. Пропозиція О. О. Маркової щодо обов'язкового колегіального розгляду [5, с. 155] заслуговує на увагу, проте універсальне застосування такого підходу може надмірно ускладнити процедуру. Доцільнішим видається обов'язковий колегіальний розгляд визначених категорій складних справ із залученням незалежних фахівців у галузі права, зокрема адвокатів, не пов'язаних з учасниками провадження. За належного врегулювання конфлікту інтересів це сприяло б зміцненню довіри до адміністративного перегляду та відповідало європейським підходам до справедливості позасудового захисту.

Таким чином, подальший розвиток адміністративного оскарження в Україні потребує насамперед усунення нормативної невизначеності та зміцнення процедурних гарантій, здатних перетворити формально передбачені законом можливості адвоката на дієві засоби захисту прав особи.

Висновки. Проведене дослідження засвідчує, що запровадження загальної моделі адміністративної процедури створило передумови для якісної зміни ролі адвоката в позасудовому захисті прав особи. Адміністративне оскарження в Україні поступово набуває значення самостійного

правозахисного механізму, ефективність якого визначається не лише законністю діяльності адміністративного органу, а й можливістю особи повноцінно реалізувати свої процедурні права за участю професійного представника.

Обґрунтовано, що межі участі адвоката в адміністративному оскарженні мають комплексний характер і охоплюють предметно-часові, представницькі, процедурні та етичні складові. Водночас результативність правничої допомоги залежить від узгодженого застосування доступних способів захисту — від обрання належної процедури та формування доказової бази до використання процедурних гарантій, обґрунтування вимог скарги й можливостей примирення. Саме здатність поєднати ці інструменти в цілісну правову стратегію становить одну з визначальних ознак професійного адвокатського представництва.

Подальше вдосконалення відповідного правового регулювання доцільно спрямувати на конкретизацію порядку підтвердження повноважень адвоката, запровадження дієвого механізму компенсації витрат на правничу допомогу, узгодження спеціального законодавства із загальними адміністративно-процедурними гарантіями та посилення неупередженості розгляду скарг. Зрештою, справжнім критерієм ефективності адміністративного оскарження має бути не кількість переглянутих чи скасованих актів, а здатність цієї процедури своєчасно й повноцінно відновлювати порушені права без необхідності щоразу звертатися до суду.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20

2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17

3. 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.

4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

5. Маркова О. О. Оскарження адміністративного акта в межах адміністративної процедури: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2 (101). С. 151–162. DOI: 10.32631/v.2023.2.44.

6. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 28 September 1977. URL: https://rm.coe.int/16804dec56

7. Бойко І. Адміністративне оскарження та провадження за скаргою. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. № 125. С. 92–106. DOI: 10.5281/zenodo.13371841.

8. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002 № 15-рп/2002 (справа про досудове врегулювання спорів). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02

9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

10. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20

11. Тимощук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом : посібник для публічних службовців. Київ, 2024. 76 с. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/LAP_Handbook.pdf.

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.08.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.09.2025
Дата публікації: 25.09.2025