

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА СУДОВЕ ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Мета статті полягає у визначенні оптимального співвідношення адміністративного та судового способів оскарження адміністративних актів. Адже обидва способи формально передбачені в чинному законодавстві України, однак у правозастосовній практиці майже завжди використовується судовий спосіб. А от адміністративне оскарження, незважаючи на його евентуальні переваги для захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, застосовується достатньо рідко. У кінцевому підсумку автор має на меті виклад пропозицій щодо чіткішого правового урегулювання співвідношення адміністративного та судового способів та оновлення відповідних законодавчих актів, що зумовить також і зміни у національному правозастосуванні. **Методи.** У дослідженні використано загальнонаукові та спеціально-правові методи. Порівняльно-правовий метод – при висвітленні міжнародно-правових стандартів та актів національного законодавства розвинутих держав-членів Європейського Союзу, якими визначається співвідношення адміністративного та судового способів захисту прав особи від неправомірних адміністративних актів. Метод аналізу і синтезу використано при дослідженні чинних законодавчих актів України, які певною мірою регулюють адміністративне оскарження як альтернативу поданню судового позову в порядку адміністративного судочинства. Метод моделювання застосовано при розробці пропозицій щодо поступового запровадження в Україні обов'язкового адміністративного оскарження. **Результати.** Дослідження зарубіжних джерел права у частині співвідношення між адміністративним та судовим способами захисту дозволило зробити загальний висновок про чималі переваги адміністративного способу оскарження адміністративних актів. За загальним правилом, адміністративний спосіб оскарження є обов'язковою передумовою звернення до суду. Закріплення такого правила може бути відмінним і передбачатися як в адміністративно-процесуальному законодавчому акті, що визначає порядок прийняття рішення уповноваженими судами, так і у загальних чи спеціальних актах адміністративно-процедурного законодавства. Поряд із цим, судовий спосіб оскарження адміністративних актів завжди є додатковою гарантією захисту прав приватної особи, яку вона може використати при незгоді з рішенням по скаргі в адміністративному порядку. В Україні ж до цього часу законодавче урегулювання питання співвідношення між адміністративним та судовим способами оскарження є фрагментарним та несистемним. **Висновки.** Оптимальне закріплення співвідношення між двома основними способами захисту порушених адміністративними органами прав передбачатиме поступове запровадження обов'язковості адміністративного оскарження перед зверненням до суду. Передусім таку обов'язковість доцільно закріпити нормами спеціальних законодавчих актів в окремих сферах публічного адміністрування, наприклад, соціальній, де виникає найбільше публічно-правових спорів. І уже згодом досвід використання інституту адміністративного оскарження можна буде перенести на загальний рівень. Із цією метою – передбачити відповідні норми у Кодексі адміністративного судочинства та/або Законі «Про адміністративну процедуру».

Ключові слова: адміністративна скарга, внутрішній перегляд, звернення до суду, адміністративна процедура, адміністративне судочинство, обов'язковий досудовий розгляд.

Школик Андрій,

*доктор юридичних наук,
професор,
професор кафедри
адміністративного
та фінансового права
Львівського
національного
університету імені Івана
Франка
orcid.org/0000-0002-
8215-2715
andriy.shkolyk@lnu.edu.ua*

1. Вступ

Шляхи реалізації верховенства права об'єктивно відрізняються в окремих державах, залежно від правової системи та особливостей національного законодавства. Значною мірою це стосується співвідношення адміністративного та судового способів оскарження адміністративних актів. Обидва способи оскарження застосовуються з метою захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із наділеними владними повноваженнями адміністративними органами.

Однак, на відміну від багатьох держав-членів Європейського Союзу, адміністративний спосіб оскарження в українській юридичній практиці до цього часу не займає належного місця. Із прийняттям та набуттям чинності у грудні 2023 року загального Закону України «Про адміністративну процедуру», що містить окремий розділ про адміністративне оскарження (ЗУ «Про адміністративну процедуру», 2022), ситуація змінилася лише в обмеженому обсязі.

У результаті постає питання, чому достатньо дієвий у багатьох зарубіжних країнах адміністративний спосіб захисту прав приватних осіб, відносно рідко застосовується в Україні. Як наслідок, кількість справ, що розглядаються українськими адміністративними судами, є дуже численною. Перенавантаження судів адміністративної юрисдикції, у свою чергу, в численних випадках призводить до порушення процесуальних строків та, відповідно, зниження ефективності захисту прав приватних осіб.

З огляду на наведене, метою пропонованого порівняльного дослідження адміністративного та судового способів оскарження адміністративних актів є розробка рекомендацій щодо налагодження в Україні дієвого механізму адміністративного оскарження, базованого на кращих прикладах із зарубіжних країн. Методологія дослідження побудована, передусім, на застосуванні порівняльно-правового методу при висвітленні досвіду правового регулювання співвідношення між адміністративним та судовим оскарженням у міжнародно-правових документах та законодавстві розвинутих держав-членів

Європейського Союзу. Після того буде здійснено системний аналіз загальних та спеціальних актів чинного законодавства України з цього питання, а наприкінці – застосовано метод моделювання можливих варіантів змін до відповідних законодавчих актів.

2. Міжнародно-правові стандарти та законодавство окремих зарубіжних держав-членів Європейського Союзу щодо способів оскарження адміністративних актів

Найбільш повним і системним міжнародно-правовим документом, яким визначено, зокрема, правові стандарти щодо оскарження адміністративних актів (адміністративних рішень), варто вважати Рекомендацію CM/Rec (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про добре адміністрування. У першій частині статті 22 цієї Рекомендації передбачено, що приватні особи повинні бути уповноважені на судовий перегляд адміністративних рішень, що безпосередньо впливають на їх права та обов'язки. А от у другій частині цієї ж статті закріплено, що адміністративне оскарження, попередньо до судового перегляду, повинно бути в принципі можливим, а у певних випадках – бути обов'язковим. Адміністративне оскарження може стосуватися як змісту адміністративного рішення, так і його законності (Рекомендація PE про добре адміністрування, 2007).

Із наведених положень Рекомендації CM/Rec (2007) 7 виділимо три істотні аспекти. По-перше, національне законодавство держав-членів Ради Європи мало б передбачати як судове, так і адміністративне оскарження адміністративних актів. По-друге, у визначених законом випадках адміністративне оскарження може бути обов'язковою передумовою звернення до суду. По-третє, адміністративне оскарження може містити не лише вимогу приведення адміністративного акта у відповідність із законом, а й містити заперечення щодо змістовних характеристик такого акта, зокрема, його доцільності чи ефективності.

У виданому на основі цитованої вище Рекомендації посібнику Ради Європи, «Адміністрування і Ви» (Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади), другий із виділених нами аспектів пояснюється таким чином: «Принцип внутрішнього перегляду (*уповноваженим адміністративним органом, що розглядає адміністративну скаргу – А. Ш.*) базується на припущенні, що внутрішній перегляд передре судовому розгляду і це **найбільш прийнятний** варіант» (Рада Європи, 2018). Поряд із цим, автори посібника не заперечують загального пріоритету судового оскарження: якщо приватна особа вирішила звернутися за захистом до суду, адміністративне провадження за скаргою припиняється, принаймні таке правило діє у деяких країнах.

Далі проаналізуємо досвід правового регулювання адміністративного та судового оскарження адміністративних актів в окремих розвинутих державах-членах Європейського Союзу.

Зокрема, у наших найближчих сусідів, Республіці Польщі, питання співвідношення між двома способами захисту прав особи урегульоване у законодавчому акті, що регулює судовий процес у спорах з публічною адміністрацією. Відповідно до статті 52 польського Закону «Про провадження в адміністративних судах» (*пол. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*), скаргу до суду можна подати після вичерпання всіх засобів правового захисту, якщо вони служили заявнику в провадженні перед компетентним органом, окрім випадків, коли скаргу подав прокурор, Уповноважений з прав людини або Уповноважений з прав дітей (Закон РП «Про провадження в адміністративних судах, 2002). Під вичерпанням засобів правового захисту розуміється ситуація, за якої сторона не має права на оскарження, таку як скарга, апеляція або нагадування, як це передбачено законом. Інакше кажучи, позов до адміністративного суду можна подати лише після завершення розгляду адміністративної скарги уповноваженим адміністративним органом у межах публічної адміністрації.

У Федеративній Республіці Німеччини, на законодавство якої переважно орієнтувалася Україна при розробці адміністративно-процесуального та адміністративно-процедурного законодавства, урегулювання співвідношення адміністративного та судового оскарження є дещо складнішим, хоча й подібним. Передусім варто зазначити, що у німецькому законодавчому акті «Порядок діяльності адміністративних судів» (*нім. Verwaltungsgerichtsordnung*) також передбачено обов'язковість попереднього (адміністративного) оскарження перед зверненням до суду, але лише для двох видів позовів: про скасування адміністративного акта та про зобов'язання адміністративного органу видати адміністративний акт. Відповідно до параграфу 68 названого Порядку, перш ніж подавати позов про скасування, законність та доцільність адміністративного акта повинні бути перевірені в рамках попереднього провадження (Закон ФРН «Порядок діяльності адміністративних судів», 1960). Ця норма вказує на два моменти: по-перше, попередній розгляд справи в межах публічної адміністрації загалом є обов'язковим перед зверненням до суду, а по-друге, у ньому може розглядатися ширше коло питань та оцінюватися не лише законність, а й доцільність адміністративного акта.

Поряд із цим, німецьке законодавство передбачає винятки із загального правила обов'язковості попереднього (адміністративного) оскарження, зокрема, у таких випадках:

- якщо це передбачено спеціальним законом;
- адміністративний акт був виданий вищими органами влади федерації або земель і закон не передбачає перегляду;
- якщо рішення за адміністративною скаргою не було винесено протягом розумного строку без поважної причини.

У Французькій Республіці, на законодавство якої орієнтуються чимало держав Європи та світу, ключові норми щодо співвідношення

адміністративного та судового оскарження містяться у Кодексі «Про відносини між громадськістю та адміністрацією» (*фр. Code des relations entre le public et l'administration*). Зокрема, у цьому законодавчому акті окремий розділ присвячено обов'язковій попередній адміністративній апеляції, яка є передумовою для подання судової апеляції на адміністративне рішення (Кодекс Франції «Про відносини між громадськістю та адміністрацією», 2015), що за українською правничою термінологією називається адміністративним оскарженням.

Попередня адміністративна апеляція у Франції є обов'язковою у двох випадках:

– якщо орган, що розглядав справу, прийняв рішення щодо такої обов'язковості на основі фактичної та правової ситуації, що склалася на дату її рішення;

– якщо це передбачено спеціальним законом або іншим нормативним актом.

При тому важливим юридичним моментом для приватних осіб є норма про те, що рішення, що підлягає обов'язковому попередньому адміністративному оскарженню, повідомляється особі (особам) не лише із зазначенням процедур та строків оскарження, але й із безпосередньою вказівкою на обов'язковість адміністративної апеляції.

З інших цікавих для нашого аналізу аспектів французького Кодексу виділимо також розмежування адміністративної апеляції на два основні види: формальну (коли скаргу подають до органу, що прийняв первинне адміністративне рішення) та ієрархічну (коли скаргу подають до органу, якому підпорядковується суб'єкт прийняття первинного рішення). Наприкінці звернемо увагу на закріпленій у цьому Кодексі «принцип мовчазної відмови»: якщо уповноважений на розгляд адміністративної апеляції компетентний орган протягом двох місяців не приймає рішення, така ситуація вважається рішенням про відхилення скарги.

Підсумовуючи цей короткий огляд загальноєвропейських стандартів захисту прав особи у відносинах з адміністративними органами, уповноваженими на прийняття адміністративних актів (рішень), а також правового регулювання цих відносин у законодавстві провідних держав-членів Європейського Союзу, приходимо до наступних висновків.

По-перше, адміністративний спосіб оскарження загалом вважається кращим способом захисту прав приватної особи у порівнянні із судовим. Це зумовлено, зокрема, меншими фінансовими витратами як для скаржника, так і публічної влади, коротшими строками розгляду та вирішення, ширшим предметом оскарження (не лише правомірності адміністративного акта, але й його доцільності).

По-друге, адміністративний спосіб оскарження може бути обов'язковою передумовою звернення до суду. Фактично, це є загальним правилом, адже застосовується у переважній більшості випадків. Щоправда,

закріплення такого правила може відрізнятись і передбачатись: у судовому процесуальному законодавчому акті, у загальному акті (законі чи кодексі) про адміністративну процедуру, у спеціальному законі чи за рішенням уповноваженого адміністративного органу в конкретній справі.

По-третє, судовий спосіб оскарження адміністративних актів завжди є додатковою гарантією захисту прав приватної особи, яку вона може використати при незгоді з рішенням по скарзі в адміністративному порядку.

3. Правове забезпечення адміністративного оскарження у порівнянні із судовим в Україні та шляхи його удосконалення

До набуття чинності у грудні 2023 року Законом України «Про адміністративну процедуру» основи правового забезпечення адміністративного оскарження рішень усіх органів публічної влади (не лише адміністративних) містилися у Законі України «Про звернення громадян». Щоправда, це дійсно були основи – норми цього Закону (ЗУ «Про звернення громадян», 1996) достатньо фрагментарно унормовували інститут адміністративного оскарження, адже названий законодавчий акт мав об'єктивно ширший предмет правового регулювання, пов'язаний також із петиціями. Поряд із цим, у Законі «Про звернення громадян» до норм, що урегулювали певні елементи адміністративного оскарження, відносимо статті про: уповноважені на розгляд скарг органи (стаття 16), терміни подання звернень, у тому числі скарг (стаття 17); права громадян при розгляді скарг (стаття 18); обов'язки органів публічної влади та інших уповноважених суб'єктів при розгляді скарг (стаття 19); загальні терміни розгляду звернень, у тому числі скарг (стаття 20).

Станом на час написання цього дослідження, у чинній редакції Закону «Про звернення громадян» міститься норма частини другої статті 12, згідно з якою у разі вирішення питань, порушених у скаргах громадян, вони належать до предмета регулювання Закону України "Про адміністративну процедуру", скарги розглядаються в порядку, встановленому останнім Законом. Таку норму варто вважати перехідною, адже вона не додає правової визначеності у правозастосуванні: скарги гіпотетично можуть бути принаймні двох видів та розглядатися за положеннями обох законодавчих актів, хоча й пріоритет мають норми Закону «Про адміністративну процедуру». З огляду на цю роздвоєність, а передусім – на об'єктивну застарілість багатьох норм Закону України «Про звернення громадян», було розроблено проект нового Закону «Про звернення», який в ідеалі повинен чітко розмежувати його власний предмет правового регулювання із Законом України «Про адміністративну процедуру» (проект ЗУ «Про звернення», 2024). Законодавчий процес у цьому напрямі невиправдано затягнувся, що чималою мірою ускладнює адміністративну практику, однак маємо надію на його завершення найближчим часом.

У будь-якому випадку, загальне правове регулювання для оскарження адміністративних актів усіх адміністративних органів, передбачено

в окремому розділі Закону України «Про адміністративну процедуру», в якому порядок захисту прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією виписані значно детальніше та об'єктивно краще, ніж у Законі України «Про звернення громадян».

Між тим, у відносно новому Законі України «Про адміністративну процедуру» питання обов'язковості адміністративного способу оскарження не піднімається взагалі, хоча згадуються обидва (адміністративний та судовий) способи захисту прав. Зокрема, у статті 71 цього Закону при закріпленні вимог до заключної частини адміністративного акта передбачено вимогу вказівки на адміністративний орган, який буде суб'єктом розгляду скарги та вид суду, до якого особа може подати позов (ЗУ «Про адміністративну процедуру»). Інакше кажучи, закріплено можливість альтернативного вибору скаржником (або ж позивачем у разі звернення до суду) того чи іншого способу захисту порушеного права. На нашу думку, цей підхід, знову ж таки, не сприяє правовій визначеності, адже не урегульовано загальні правила співвідношення між адміністративним оскарженням та поданням позову до адміністративного суду, і приватна особа (або ж особи) може паралельно застосовувати обидва способи. Звісно, що при суперечності між рішенням уповноваженого розглядати адміністративну скаргу суб'єкта та судовим рішенням, у кінцевому підсумку буде застосоване останнє. Однак одночасне витрачання ресурсів на обидва способи захисту не є раціональним як з погляду інтересів приватних осіб, так і з погляду публічного інтересу. У зв'язку ж із можливістю подання скарги не лише адресатом адміністративного акта, але й заінтересованими особами, описана альтернативність ускладнює правозастосування, засвідчуючи при тому відсутність системного підходу законодавця у цьому питанні.

Відсутність чіткої послідовності дій для особи, яка вважає, що адміністративним актом порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес, що передбачає передусім подання скарги в адміністративному порядку і лише після того позову до суду, – в Україні зумовлена також формально юридичною підставою. Адже ще від 1997 р. діє рішення Конституційного Суду України, згідно з яким скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від закріплення іншого порядку їх розгляду (КСУ, Рішення у справі громадянки Дзюби Г. П., 1997) і, у першу чергу, – через адміністративне оскарження. Цей підхід, зумовлений, вочевидь, благим наміром захисту прав особи у судах, на наш погляд, є достатньо суперечливим. І, навпаки, встановлення обов'язковості стадії адміністративного оскарження є додатковою гарантією та аж ніяк не заперечує можливості подальшого захисту порушеного права, свободи чи законного інтересу уже в судовому порядку.

Ба більше, звернемо увагу на чинну редакцію Розділу VIII Конституції України «Правосуддя», у якій передбачено, що «законом може бути

визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору» (Конституція України, 2020), що передусім стосується саме оскарження в адміністративному порядку. Таким чином, висвітлюване нами питання обов'язковості адміністративного оскарження в Україні має конституційну основу для наступного законодавчого урегулювання. Щоправда, у цьому році вже виповнюється десять років з часу внесення названого доповнення до Конституції України, однак національним законодавцем не було зроблено жодних практичних кроків із його реалізації. Єдине, що у судовому процесуальному законі – Кодексі адміністративного судочинства України у кількох нормах (статті 17, 122 та інші) таки визначається гіпотетична можливість досудового врегулювання спору у випадках, коли такі заходи є **обов'язковими згідно із законом** (КАСУ, 2017). Проте цього навряд чи достатньо при відсутності відповідних норм таких законів: спеціальних (для певних сфер публічного адміністрування) чи навіть загального.

Поряд із цим, принаймні в адміністративно-правовій доктрині почали з'являтися публікації та навіть дисертації, присвячені аналізованій тематиці. Серед інших виділимо дисертаційне дослідження Аліни Прокопенко під назвою «Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів: законодавче регулювання, зарубіжний досвід». В одному із своїх висновків авторка декларує «практичну необхідність у впровадженні в національне законодавство та правозастосовну практику обов'язкових засобів вирішення окремих категорій адміністративних спорів, що будуть діяти як додатковий "фільтр" на шляху до судового розгляду» (Прокопенко, 2025).

Повертаючись до законодавчого урегулювання в Україні співвідношення адміністративного та судового оскарження адміністративних актів, варто наголосити, що воно об'єктивно не обмежується загальними чи рамковими законодавчими актами, а міститься також у спеціальних нормативно-правових актах, що поширюють свою дію на певну сферу публічного адміністрування. Зокрема, у параграфі 56.18 Податковому кодексі України знаходимо два дотичні до аналізованої нами тематики положення: по-перше, «процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору» і, по-друге, що «рішення контролюючого органу, оскаржене в судовому порядку, не підлягає адміністративному оскарженню» (ПКУ, 2010). Остання норма фактично урегулює неможливість одночасного паралельного подання адміністративної скарги та судового позову до Державної податкової служби України, яке можливе на рівні загального Закону України «Про адміністративну процедуру». З іншого боку, приватна особа (за Податковим кодексом – платник податків) первинно таки може обирати, який спосіб захисту ймовірно порушеного права, свободи чи законного інтересу застосувати в конкретному публічно-правовому спорі: адміністративний чи судовий. Подібне вирішення проблематики їх співвідношення, хоч і є кращим від його ігнорування, також не можна вважати ідеальним.

В якості підсумку здійсненого нами огляду стану урегулювання співвідношення між адміністративним та судовим оскарженням адміністративних актів у чинному законодавстві України, варто наголосити на його фрагментарності та відсутності системного підходу законодавця до його вирішення. Таке уникнення урегулювання цього питання сприяє виникненню додаткових спорів у правозастосовній практиці.

4. Висновки

Адміністративне та судове оскарження адміністративних актів є двома способами захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, кожен із яких має певні переваги та недоліки. Міжнародно-правові стандарти Ради Європи та акти національного адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального законодавства окремих держав-членів Європейського Союзу засвідчують, що обидва способи захисту повинні бути передбачені у законодавчих нормах, а приватна особа мала б із них чітко розуміти послідовність їх використання.

З огляду на менші фінансові та часові втрати як для приватних інтересів, так і для інтересу публічного, адміністративний спосіб оскарження за загальним правилом мав би бути обов'язковою передумовою звернення особи до суду. Із цього загального правила можуть бути винятки, зумовлені особливостями певної сфери публічного адміністрування або ж об'єктивною неможливістю застосування адміністративного оскарження адміністративних актів певних адміністративних органів. Нормативне закріплення названого правила може здійснюватися різними способами: у судовому процесуальному законі (кодексі), у загальному акті про адміністративну процедуру, у спеціальних законодавчих актах для певних сфер публічного адміністрування.

Правове забезпечення співвідношення між адміністративним та судовим оскарженням в Україні на цьому етапі характеризується фрагментарністю та відсутністю системного вирішення. У результаті у переважній більшості випадків напрацьовані у розвинутих державах механізми адміністративного оскарження достатньо рідко використовуються у юридичній практиці. Невикористання потенціалу адміністративного способу оскарження адміністративних актів призводить як до збільшення необхідних ресурсів для захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а з іншого боку – до перенавантаження судової системи публічно-правовими спорами, які цілком могли б бути вирішеними у межах системи публічної адміністрації.

З огляду на об'єктивну складність, особливо в умовах правового режиму воєнного стану, тотального запровадження обов'язковості адміністративного оскарження, в Україні це мало б відбуватися поетапно. На наш погляд, передусім його доцільно закріпити нормами спеціальних законодавчих актів в окремих сферах публічного адміністрування, наприклад, соціальної, де виникає найбільше публічно-правових спорів. Однак це повинно відбуватися дуже послідовно з боку профільного міністерства, із чітким баченням

перспективи, суб'єктів та процедури адміністративного оскарження, а не заради формальних показників.

Позитивний досвід використання інституту адміністративного оскарження у певній сфері публічного адміністрування згодом можна буде перенести на загальний рівень. І для цього – запровадити відповідну норму до Кодексу адміністративного судочинства України та/або до Закону України «Про адміністративну процедуру». Звісно, що ці зміни не одразу будуть сприйматися багатьма правниками, призвичаєними до усталених механізмів звернення до суду. Однак з часом ситуація зміниться, і напрацьовані протягом десятиліть стандарти розвинутих держав у сфері захисту прав особи у відносинах з публічною адміністрацією стануть реальністю і в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. , зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
2. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>
3. Адміністрування і Ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади : посібник. Київ : Видавничий дім «Ратіо Дециденді», 2020. 86 с.
4. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531270/U/D20021270Lj.pdf>
5. Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 URL:<https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>
6. Code des relations entre le public et l'administration.Version en vigueur au 14 février 2026. URL:https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про звернення: проєкт Закону України від 13.03.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43836>
9. Рішення Конституційного суду України від 25 листопада 1997 р. у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>
10. Конституція України у ред. від 01 січня 2020 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text>
11. Кодекс адміністративного судочинства України у ред. від 03.10.2017 р. , зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>
12. Прокопенко А. О. Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів: законодавче регулювання, зарубіжний досвід : дис. ... доктора філософії : 081 «Право». Київ, 2025. 229 с.
13. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

References:

1. Verkhovna Rada Ukrainy (2022). Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 r. [On Administrative Procedure: Law of Ukraine dated 17 February 2022]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
2. On good administration. Recommendation CM/Rec(2007)7 of 20 June 2007. *The Committee of Ministers of the Council of Europe*. Retrieved from: URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site> [in English].
3. Rada Europy (2018) *Administruvannia i Vy. Pryntsypy administratyvnoho prava u vidnosynakh mizh osobamy ta orhanamy publichnoi vlady. Posibnyk* [Council of Europe. The administration and you. The principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities. A Handbook]. Kyiv: Ratio decidendi [in Ukrainian].
4. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2002). Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Retrieved from: URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531270/U/D20021270Lj.pdf> [in Polish].
5. Deutscher Bundestag (1991). *Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991*. Retrieved from: URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> [in German].
6. Assemblée Nationale de France (2015) *Code des relations entre le public et l'administration*. Version en vigueur au 14 février 2026. Retrieved from: URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350 [in French].
7. Verkhovna Rada Ukrainy (1996). Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02 zhovtnia 1996 r. [On Citizen's Appeals: Law of Ukraine dated 02 October 1996]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada Ukrainy (2024). Pro zvernennia: Project Zakonu Ukrainy vid 13 bereznia 2024 r. [On Appeals: Draft Law of Ukraine dated 13 March 2024]. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43836> [in Ukrainian].
9. Konstytutsiinyi Sud Ukrainy (1997). Rishennia vid 25 lystopada 1997 r. u spravi za konstytutsiynym zvernenniam hromadianky Dziuby H. P. [Decision of 25 November 1997 in the case of constitutional appeal of Dziuba H. P.] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text> [in Ukrainian].
10. Verkhovna Rada Ukrainy (2020). Konstytutsiia Ukrainy u redakcii vid 01 sichnia 2020 r. [Constitution of Ukraine as revised on 01 January 2020]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukrainian].
11. Verkhovna Rada Ukrainy (2017). Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy u redaktsii vid 03 zhovtnia 2017 r. [Code of Administrative Justice of Ukraine as revised on 03 October 2017]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15> [in Ukrainian].
12. Prokopenko A. O. (2025) *Dosudovyi rozhliad i vyrishennia administratyvnykh sporiv: zakonodavche rehuliuвання, zarubizhnyi dosvid. Dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora filozofii za spetsialnistiu 081 "Pravo"* [Pre-trial review and resolution of administrative disputes: legislative regulation, foreign experience. Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law"]. Kyiv: Taras Shevchenko National University of Kyiv [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada Ukrainy (2010). Podatkovi kodeks Ukrainy vid 02 hrudnia 2010 r. [Tax Code of Ukraine dated 02 December 2020]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> [in Ukrainian].

**ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL APPEAL
OF ADMINISTRATIVE ACTS: FOREIGN EXPERIENCE
AND CONCLUSIONS FOR UKRAINE**

Andriy Shkolyk,

Doctor of Law, Professor,

Professor at the Department of Administrative and Financial Law

Ivan Franko National University of Lviv


orcid.org/0000-0002-8215-2715

andriy.shkolyk@lnu.edu.ua

*The **purpose** of the article is to determine the optimal ratio of administrative and judicial methods of appealing administrative acts. After all, both methods are formally provided for in the current legislation of Ukraine; however, in law enforcement practice, the judicial method is almost always used. However, administrative appeal, despite its eventual advantages in protecting the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals, is used quite rarely. Ultimately, the author aims to present proposals for a clearer legal regulation of the ratio of administrative and judicial methods and to update the relevant legislative acts, which will also lead to changes in national law enforcement. Methods. The study uses general scientific and special legal methods. Comparative legal method – when highlighting international legal standards and acts of national legislation of developed member states of the European Union, which determine the ratio of administrative and judicial methods of protecting individual rights from unlawful administrative acts. The method of analysis and synthesis was used in the study of current legislative acts of Ukraine, which, to some extent, regulate administrative appeal as an alternative to filing a lawsuit in administrative proceedings. The modeling method was used in the development of proposals for the gradual introduction of mandatory administrative appeal in Ukraine. Results. The study of foreign sources of law in terms of the ratio between administrative and judicial methods of protection allowed us to draw a general conclusion about the considerable advantages of the administrative method of appealing administrative acts. As a general rule, the administrative method of appealing is a mandatory prerequisite before going to court. The consolidation of such a rule can be different and be provided for both in the legislative act that determines the process for issuing a decision by authorized courts, and in general or special acts of administrative-procedural legislation. Along with this, the judicial method of appealing administrative acts is always an additional guarantee of protection of the rights of a private individual, which he can use if he disagrees with the decision on the complaint in administrative proceedings. In Ukraine, the legislative regulation of the issue of the ratio between administrative and judicial methods of appeal is still fragmentary and unsystematic. Conclusions. Optimal consolidation of the ratio between the two main methods of protecting rights violated by administrative bodies will involve the gradual introduction of the obligation of administrative appeal before going to court. First of all, it is advisable to establish such an obligation in the norms of special legislative acts in certain areas of public administration, for example, social welfare, where the most public-legal disputes arise. And later, the experience of using the institute of administrative appeal can be transferred to the general level. For this purpose, provide for*

the relevant norms in the Code of Administrative Justice and/or the Law “On Administrative Procedure”.

Key words: administrative complaint, internal review, lawsuit, administrative procedure, administrative justice, mandatory pre-trial review.

Стаття поширюється на умовах
ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0) 

Дата першого надходження статті до видання: 22.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 24.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 08.05.2026