

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.998.85

ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ТА НІМЕЧЧИНИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Н. Янюк

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,
e-mail: nataliya.yanyuk@lnu.edu.ua*

Доведено, звернення до адміністративного суду є важливим способом захисту, але широке використання альтернативних засобів урегулювання публічно-правових спорів дасть можливість зменшити завантаженість національних адміністративних судів, з одного боку, а з іншого – зосередитися на складних справах. Головними перевагами альтернативних засобів урегулювання публічно-правових спорів, залежно від справи, є простіші та гнучкіші процедури, що уможливають швидше й дешевше врегулювання спору в розумні строки. Адміністративне оскарження є обов'язковим за законодавством про адміністративне судочинство у Польщі та Німеччині. Особа може звернутися до адміністративного суду лише після оскарження акта, дій, бездіяльності до органу публічної влади. Порядок адміністративного оскарження має встановлюватися у Законі про адміністративну процедуру.

На основі аналізу документів Ради Європи, стану правового регулювання судового оскарження у Польщі та Німеччині, було сформульовано пропозиції змін до КАС України про обов'язковість попереднього адміністративного оскарження в окремих категоріях справ.

Ключові слова: адміністративне оскарження, адміністративний позов, публічна влада, публічно-правовий спір, судові рішення.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2020.71.080>

Вступ. Право на судовий захист є найвищою формою захисту конституційних прав, свобод, інтересів особи і закріплене у Конституціях більшості країн, у тому числі в ст.55 Конституції України. Аналіз статті дає підстави виділити матеріальні і процесуальні моменти, які має врахувати держава для забезпечення реалізації цього права. До матеріальних варто зачислити наявність системи національних судів, створених у визначеному законом порядку і укомплектування їх професійними суддями; а до процесуальних – прийняття процесуального закону, на підставі якого відбувається звернення до суду і судовий розгляд справи, що завершується прийняттям судового рішення. Ці вимоги пов'язані зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), в якій ідеться про «незалежний і безсторонній суд, встановлений законом» [2].

Таке питання вже ставало предметом розгляду Європейського суду з прав людини. Так, справа «Zand v. Austria», заява №7360/76, хоча і стосувалася вирішення трудового спору, однак виявила важливе питання щодо розуміння «суду, встановленого законом» як гарантії звернення до суду. У доповіді Європейської комісії з прав людини від 12 жовтня 1978 року наголошено на важливості форму-

вання суду саме на підставі і відповідно до закону [1]. Подібно у п. 24 Рішення у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» ЄСПЛ також звертає увагу на те, що суд має існувати на підставі норми і дотримуватися норм, які регулюють його діяльність [12]. Сформовану позицію ЄСПЛ сьогодні враховують у практиці національних судів, а відтак, вона стала викликом для держави переглянути законодавство про судоустрій і статус суддів і унормувати відповідно до частини 1 ст. 6 Конвенції.

Держава має визначити умови, підстави і послідовність дій щодо забезпечення звернення до суду, так би мовити алгоритм звернення *кожного*. Водночас держава має подбати про існування альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів. Найпоширенішим з них є адміністративне оскарження, яке є менш затратним для особи, оптимальніше у стадіях розгляду, оперативніше у строках. Адміністративний орган, який вирішує справу по суті, має право прийняти рішення, яке безпосередньо врегулює спірну ситуацію. У деяких країнах законодавчо передбачено адміністративне оскарження як обов'язкову умову звернення до адміністративного суду. Це дає змогу розвантажити суди, які розглядають публічно-правові спори, і забезпечити «справедливий і публічний розгляд... справи упродовж розумного строку», як визначено у ст. 6 Конвенції. Цікавим є досвід тих країн, де існує система адміністративних судів і де законодавством передбачено обов'язкове адміністративне оскарження, зокрема Польщі і Німеччини.

Постановка проблеми. Враховуючи позитивний досвід Німеччини і Польщі, визначити особливості адміністративного оскарження як передумови реалізації права звернення до адміністративного суду. Проаналізувати правові підстави для використання в Україні обов'язкового досудового способу врегулювання публічно-правового спору.

Вклад основного матеріалу. Під час вибору власної моделі адміністративної юстиції Україна пройшла досить складний шлях – від наукових дискусій до гострих політичних дебатів. Тривалий час ставилася під сумнів можливість формування такої моделі, однак Конституція України 1996 року заклала правову основу для цього. Відповідно до ст. 8 Конституції України в державі гарантується право на судовий захист конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це поклало на державу обов'язок створення такої системи, яка б надала реальний судовий захист «шляхом забезпечення своєчасного та якісного розгляду конкретних справ», а згідно зі ст. 22 Конституції України їхній перелік не є вичерпним. Про це йшлося у Постанові Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року [8].

Розглядаючи справу громадянки Г. П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 25 листопада 1997 року звернув увагу на те, що ні ст. 55 Конституції України, ні положення чинної на той час Глави 31-А ЦПК України «не визначають, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені і встановлюють принцип, відповідно до якого в суді можуть оскаржуватися будь-які рішення, дії та бездіяльність» [13]. Це підтверджує ст. 124 Конституції України, якою визнано, що «юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір». Відтак, конституційні норми жодним чином не обмежували створення адміністративних судів.

Значний вклад у формуванні цієї моделі внесли такі відомі представники адміністративного права як: В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, О. В. Муза, А. Т. Комзюк, О. М. Пасєнюк, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Пи-

саренко, В. С. Стефанюк, Г. Й. Ткач, В. І. Шишкін та багато ін. Активну участь у підготовці нормативної бази взяли представники Центру політико-правових реформ, серед яких І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда та ін. Згодом почали з'являтися нові питання, зокрема й ті, які були пов'язані із реалізацією права звернення до адміністративного суду, зокрема, подавши позовну заяву, особа має право одночасно звернутися із заявою про вжиття судом заходів зі забезпечення адміністративного позову.

Свого часу результатом копіткої праці та досліджень, у тому числі законодавства і судової практики інших країн, стало прийняття в Україні у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Минуло півтора десятка років відтоді й сьогодні у КАС України вже двічі вносилися серйозні зміни – у 2010 і 2017 роках, що свідчить про подальшу роботу над удосконаленням процесу, аби сприяти адміністративним судам у виконанні головного завдання – забезпечення реального захисту прав, свобод, законних інтересів особи у публічно-правовій сфері. У ч. 1 ст. 6 КАС України (2005 року, у першому варіанті) було проголошено: «Кожному гарантується право на захист прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом». Однак такий припис не конкретизував сферу реалізації права на захист, тому з урахуванням завдань адміністративного судочинства у 2010 році, після оновлення законодавства про судоустрій і статус суддів, згадане положення ст. 6 КАС України було викладено у новій редакції: «Кожна особа має право в порядку, встановленому цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси». Це дало змогу окреслити сферу реалізації права на захист під час звернення до адміністративного суду.

Після внесення змін до процесуального законодавства у жовтні 2017 року, у тому числі й до КАС України, законодавець уточнив можливі способи судового захисту особи у разі її звернення до адміністративного суду, виклавши ці положення у ч. 1 ст. 5 КАС України, відповідно до чого особа може просити адміністративний суд про захист своїх прав, свобод або законних інтересів шляхом: «1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи його окремих положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправним та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, визначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю». Водночас слушно зазначено, що захист може здійснюватися судом в інший спосіб, який не суперечить закону (ч. 2. ст. 5 КАС України).

Звернутися до суду може кожна особа, чи то громадянин України, чи іноземець, чи особа, яка не має підтвердження громадянства жодної держави. Підставою звернення є той факт, що особа *«вважає, що суб'єкт владних повноважень порушив її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин з боку»*. Умовою самостійно звернутися до адміністративного суду є наявність в особі адміністративної процесуальної правосуб'єктності згідно зі ст. 43 КАС України. Звернення до адміністративного суду відбувається безпосередньо шляхом подання

позовної заяви. Сьогодні інших фільтрів у час звернення до адміністративного суду Кодексом не передбачено.

Справедливо визнати, що до основних способів забезпечення реалізації права особи на захист від порушень у сфері публічно-правових відносин є, закріплене Конституцією та законами України право особи на: по-перше, звернення із адміністративною скаргою (оскарження в адміністративному (досудовому) порядку шляхом подання скарги у порядку підлеглості до органу чи посадової особи вищого рівня; по-друге, звернення з позовною заявою до адміністративного суду [6, с. 138]. Адміністративне оскарження є механізмом (формою) позасудового захисту особи у відносинах з органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами з адміністративним позовом, про що згадують: М. В. Лошицький, Д. В. Лученко, М. І. Поворознюк, В. П. Тимошук та ін. Вагомий внесок у розвиток цього питання зробив Д. В. Лученко, виклавши свої результати наукового дослідження у докторській дисертації «Інститут оскарження в адміністративному праві» [4].

Варто зауважити, що, розглядаючи скаргу, адміністративний орган може змінити попереднє рішення або ж дати вичерпні роз'яснення щодо прийнятого органом рішення, а така поінформованість може допомогти усунути спірний момент. Адміністративне оскарження може «зняти конфлікт між органом влади чи його уповноваженою особою і громадянином без звернення до адміністративного суду» [15, с. 88] Проте сьогодні ще існує прогалина у належному регулюванні питання адміністративного оскарження, зокрема загальним актом залишається Закон України «Про звернення громадян» 1996 року, але його не може вважати достатнім правовим підґрунтям у вирішенні адміністративних справ у досудовому провадженні. Тому існує гостра необхідність пришвидшити остаточне прийняття Закону «Про адміністративну процедуру», який регулюватиме розгляд скарги, що є простішим від судового розгляду. Закон «Про адміністративну процедуру» має сприяти врегулюванню публічно-правових конфліктів ще до звернення особи до адміністративного суду.

Кількість справ в адміністративних судах залишається високою, до того ж спостерігається поява нових категорій публічно-правових спорів, які належать до юрисдикції адміністративного суду. Варто взяти до уваги, що навіть ті справи, які вирішуються у спрощеному судовому провадженні, потребують певного часу для вирішення і оформлення рішення. А для повного захисту прав особи, на користь якої винесено судові рішення, досить часто доводиться ще чекати, щоб воно було виконане органом публічної влади. Дедалі частіше постає питання про необхідність переглянути чинне законодавство з метою обґрунтованого запровадження фільтрів для звернення до адміністративного суду, зокрема ним може бути попереднє адміністративне оскарження. Порівняльно-правовий аналіз досвіду деяких країн ЄС дав можливість виявити позитивні сторони у регулюванні таких відносин, а відтак, варто їх запозичити з урахуванням національних особливостей.

Наприклад, ознайомлення зі системою адміністративних судів Польщі зумовлено як спільним історичним минулим, так і сусідськими відносинами, що дало змогу проводити спільні заходи з обміну досвідом. У ст. 45 Конституції Республіки Польщі проголошено «право кожного на справедливий, відкритий і без необґрунтованого перенесення розгляд справи компетентним, незалежним і неупередженим судом, що визначає звернення до суду за захистом своїх прав» [3]. Оскільки з органами публічної влади стикається у своєму житті кожна особа, а отже, ймовірність виникнення спорів за участю цих органів чи їхніх посадових осіб (чи

інших представників) доволі висока, тому питання реалізації права на звернення до суду за захистом від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади часто посідає окреме місце у законодавчому регулюванні. Вивчення досвіду Польщі засвідчило, що ефективним є попередній розгляд скарги в адміністративному органі, що передує зверненню до адміністративного суду. У Польщі діє Кодекс адміністративного провадження (від 14 червня 1960 року з подальшими змінами), який визначає порядок розгляду скарг і пропозицій в органах публічної влади (в державних органах, органах територіального самоврядування, в органах громадських організацій) (ст. 2 Кодексу). Згідно зі ст. 15 Кодекс адміністративного провадження Республіки Польщі (*Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*) [16] адміністративне провадження є двохінстанційним. У разі, якщо особа вважає, що її скарга не вирішена, то надалі з метою захисту порушених прав, вона може звернутися до адміністративного суду.

Відповідно до ст. 52 Закону про адміністративне судочинство Республіки Польщі від 30 серпня 2002 р. з подальшими змінами (*Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*) скарга до адміністративного суду (позов) може бути поданий після того, коли будуть використані засоби адміністративного оскарження. У ст. 53 цього ж Закону передбачено, що скарга до адміністративного суду вноситься протягом 30 днів від часу розгляду справи органом публічної влади. Орган публічної влади, розглянувши адміністративну скаргу, може вчинити дії, про які просить особа, відповідно не доводячи справу до судового розгляду [17].

Німецька адміністративна юстиція тримається на конституційній гарантії права звернення до суду, що передбачено ст. 19 абз. 4 Основного закону. На підставі цієї норми «громадянину, котрий має справу з актами публічної влади, яка вторгається в його захищену основними правами приватну сферу, відкрита дорога конституційної гарантії звернення до незалежних судів, представлених у сфері адміністративного права адміністративними судами» [5, с. 11]. Певні фільтри під час звернення до адміністративного наявні за законодавством Німеччини. Відповідно до §68 КАС ФРН перед поданням позову про визнання акту недійсним і позову про присудження до прийняття адміністративного акту, зазвичай «законність і доцільність адміністративного акту або відмова видати або його невидання перевіряються на рівні відповідного адміністративного органу» [14, с. 88].

Можливість визначення додаткових процесуально-правових фільтрів під час звернення до адміністративного суду передбачена і в актах Ради Європи. У Рекомендації № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах наголошено на тому, що важливе значення має примирення сторін або «інші способи врегулювання спорів поза рамками судового провадження» [11].

У Рекомендації № R (81) 7 Комітету Міністрів щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, зазначено, що «судове провадження нерідко має такий складний, тривалий і вартісний характер», тому звернуто увагу на те, щоб «вжити заходів зі сприяння примиренню або, де це належно, заохочення сторін до примирення або дружнього врегулювання спору до започаткування судового провадження або в його ході». На державу покладено обов'язок проінформувати «громадськість про місцезнаходження і компетенцію судів, а також про порядок звернення до суду або ж захисту своїх інтересів у судовому порядку» [10]. Хоча у Рекомендації не йдеться безпосередньо про адміністративне оскарження, але й немає застережень щодо його запровадження.

Про переваги альтернативних способів врегулювання адміністративних спорів ідеться у Рекомендації № R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами – приватними особами зазначено, що до них віднесено «більш прості та гнучкі процедури, що вможливають швидше й дешевше врегулювання спору, дружнє врегулювання, врегулювання спорів за участю експертів, вирішення спорів на засадах справедливості, а не тільки відповідно до суворих правових норм, і більш широкі межі розсуду» [9]. Хоча й у цій Рекомендації окремо не згадано про адміністративне оскарження. Однак такий процесуальний фільтр права звернення до адміністративного суду спрямований на оперативне вирішення спірних питань і прийняття рішень без судового розгляду, який завжди є більш затратний у часі і в коштах як для особи, так і для держави. Попри існування законодавчо встановленого судового контролю за виконанням судових рішень (ст. 382 КАС України), механізм виконання є складним, зокрема, коли стосується виконання судових рішень колегіальними органами.

Судовий захист буде ефективнішим, якщо кількість справ в адміністративних судах зменшиться і судді зможуть зосередитися на вирішенні тих складних справ чи тих, які не були вирішені під час розгляду скарги органом публічної влади. До національних адміністративних судів надходять справи, які могли бути вирішені по суті у разі розгляду адміністративної скарги. Судді адміністративних судів Польщі діляться досвідом про те, що до суду надходить лише близько 10 % справ, а інших – вирішуються адміністративним органом.

У ст. 124 Конституції України (у редакції 2016 року) передбачено: «Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору». У главі 4, розділу II КАС України (в редакції 2017 р., зі змінами) визначено підстави і порядок врегулювання спору за участю судді. Проте формулювання «досудовий порядок» має ширше значення і може стосуватися також: примирення, медіації, адміністративного оскарження чи інших способів, які дають можливість вирішити спір ще до звернення в суд. Наприклад, до 2017 року оскаржити рішення конкурсних комісій тривалий час можна було лише в адміністративному порядку до керівника органу, тепер встановлений і судовий порядок оскарження (п. 9 ст. 19 КАС України).

Сьогодні на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект Закону «Про адміністративну процедуру». Викладені у проекті підстави для звернення особи за захистом своїх прав в адміністративному порядку подібні до тих, які визначені в КАС України при зверненні до адміністративного суду [7], а це слугує додатковим аргументом на користь можливого законодавчого закріплення адміністративного оскарження як передумови звернення до адміністративного суду.

Висновки. У процесі проведеного аналізу документів Ради Європи та стану правового регулювання судового оскарження у Польщі та Німеччині, було вироблено такі пропозиції щодо удосконалення законодавства України: по-перше, в КАСУ України закріпити види справ, щодо яких попереднє адміністративне оскарження є обов'язковою умовою звернення до адміністративного суду, і по-друге, ухвалити процедурний Закон «Про адміністративну процедуру», який би визначив порядок адміністративного оскарження і прийняття рішення.

Видається, що це надасть більше можливості суддям адміністративних судів зосередитися на вирішенні таких груп справ: 1) які не можуть розглядатися у спрощеному провадженні; 2) щодо яких не може бути адміністративного оскарження (через відсутність вищого органу влади); 3) щодо яких, на думку скаржника, рішенням за результатами адміністративного оскарження, не забезпечено належного

захисту. Використання адміністративного оскарження як передумови звернення до адміністративного суду жодним чином не звужує конституційного права особи на звернення до адміністративного суду, а лише сприятиме ефективному захисту у розумні строки порушених органом публічної влади прав, свобод, інтересів.

Список використаних джерел

1. Доповідь Європейської комісії з прав людини від 12 жовтня 1978 р. у справі «Zand v. Austria», заява №7360/76 URL: https://www.legislationline.org/download/id/4074/file/-ZAND%20v%20AUSTRIA_1978.pdf.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
3. Конституція Польської Республіки (із передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 84 с.
4. *Лученко Д. В.* Інститут оскарження в адміністративному праві: дис... на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (спеціальність 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2001. 457 с.
5. *Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А.* Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): науково-практичний посібник / за заг. ред. Бевзенка В. Київ: Алерта, 2013. 308 с.
6. *Поворознюк М. І.* Адміністративний позов у системі засобів захисту прав громадянина у сфері публічно-правових відносин // Часопис Київського університету права. 2017. № 3. С. 137–145.
7. Про адміністративну процедуру: Проект Закону України від 14.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
8. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>
9. Рекомендації № R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами – приватними особами. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
10. Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text
11. Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах. URL: http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_5.pdf
12. Рішення ЄСПЛ у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 липня 2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115#Text
13. Рішення Конституційного Суду України (щодо справи на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи, від 25 листопада 1997 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>
14. *Штелькенс П.* Адміністративне судочинство Німеччини // Збірник матеріалів № 2 «Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині». Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва. Київ, 2009. 180 с.
15. *Янюк Н. В.* Право громадянина на звернення до органів влади: форми його реалізації // Вибори та демократія. 2006. №1 (7). С. 85–89.
16. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168> //

17. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531270/U/D20021270Lj.pdf>

References

1. *Dopovid Yevropeiskoi komisii z prav liudyny vid 12 zhovtnia 1978 r. u spravi «Zand v. Austria»*, zaiava №7360/76 Retrieved from https://www.legislationline.org/download/id/4074/file/ZAND%20v%20AUSTRIA_1978.pdf.
2. *Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod 1950 r.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
3. *Konstyutsiia Polskoi Respubliki (iz peredmovoiu Volodymyra Shapovaly)*. (2018). Kyiv: Moskalenko O.M..
4. Luchenko, D. V. (2001). *Instytut oskarzhennia v administratyvnomu pravi: dys... na zdobuttia naukovoho stupenia doktora yurydychnykh nauk (spetsialnist 12.00.07 «administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo»*. Kharkiv.
5. Mann, T., Melnyk, R., Bevenko, V., Komziuk, A. (2013). *Administratyvnyi protses: zahalna chastyna (Federatyvna Respublika Nimechchyny, Ukraina): nauково-praktychnyi posibnyk /za zah. red. Bevenka V.* Kyiv: Alerta.
6. Povorozniuk, M. I. (2017). Administratyvnyi pozov u systemi zasobiv zakhystu prav hromadianyna u sferi publichno-pravovykh vidnosyn. In: *Chasopys Kyivskoho universytetu prava, № 3*, 137–145.
7. *Pro administratyvnu protseduru: Proekt Zakonu Ukrainy vid 14.05.2020.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
8. *Pro zastosuvannia Konstytutsii Ukrainy pry zdiisnenni pravosuddia: Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 1 lystopada 1996 r.* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>
9. *Rekomendatsii № R (2001) 9 Komitetu Ministriv Rady Yevropy shchodo alternatyv sudovomu rozghliadu sporiv mizh administratyvnymi orhanamy – pryvatnymi osobamy.* Retrieved from https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf
10. *Rekomendatsiia № R (81) 7 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo zakhodiv, shcho polehshuiut dostup do pravosuddia.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text
11. *Rekomendatsiia № R (86) 12 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo zakhodiv z poperedzhennia i zmenshennia nadmirnoho robochoho navantazhennia v sudakh.* Retrieved from http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_5.pdf
12. *Rishennia YeSPL u spravi «Sokurenko i Stryhun proty Ukrainy» vid 20 lypnia 2006.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115#Text
13. *Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (shchodo spravy na oskarzhennia v sudi nepravomirnykh dii posadovoi osoby, vid 25 lystopada 1997 roku).* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>
14. Shtelkens, P. (2009). Administratyvne sudochynstvo Nimechchyny. In: *Zbirnyk materialiv № 2 «Administratyvni protsedury i administratyvne sudochynstvo v Nimechchyni». Nimetskyi Fond mizhnarodnoho pravovoho spivrobotnytstva.* Kyiv.
15. Ianiuk, N. V. (2006). Pravo hromadianyna na zvernennia do orhaniv vlady: formy yoho realizatsii. In: *Vybory ta demokratsiia, №1 (7)*, 85–89.
16. *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego/.* Retrieved from [//">http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168 //](http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168)
17. *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021531270/U/D20021270Lj.pdf>

THE RIGHT TO APPEAL TO THE ADMINISTRATIVE COURT: THE EXPERIENCE OF POLAND AND GERMANY FOR UKRAINE

N. Yaniuk

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,
e-mail: nataliya.yanyuk@lnu.edu.ua*

The important means of protecting a person are the judicial consideration and resolution of public-law disputes as well as the administrative appeal procedure of private entities against any decisions, actions or inactions of public authorities. Administrative complaint is a claim to restore the rights and to protect the legitimate interests of citizens, violated by actions (inactions) or decisions of state bodies, local government bodies, institutions, organizations, associations of citizens, enterprises, officials.

Administrative claim as a means of protecting the rights of a person in the sphere of public legal relations, is singled out. Administrative claim is a means of protecting the rights of a person in the sphere of relations with the state government, local government, the subjects of delegated powers as well as public officials.

As a result of analysing the documents of the Council of Europe and the case-law of the ECHR, the recommendations for ensuring the right of appeal to the administrative court of Ukraine are formulated. Legal regulation of court appeals in Poland and Germany is researched, the proposals for the use of positive experience in Ukraine are made.

The widespread use of the alternative means of resolving administrative disputes can permit a reduction in the court's workload as a result, on the one hand, of the decreasing number of cases reaching it and, on the other hand, of the fact that a detailed consideration of the complex cases makes their subsequent examination by the administrative court easier.

The main advantages of the alternative means of resolving administrative disputes are, depending on the case, simpler and more flexible procedures, allowing for a speedier and less expensive resolution, resolving of disputes according to equitable principles and not just according to strict legal rules, and greater discretion; as well as cheaper settlement of disputes in optimal procedural terms.

The administrative appeal is an alternative way of resolving public law disputes and protecting individual rights. An administrative appeal is mandatory under administrative law of Poland and Germany. A person can apply to the administrative court only after appealing a decision, action or inaction to a public authority. The administrative appeal is established in the law on administrative procedure.

The individual may apply to the administrative court only after administrative complaint procedure against the actions (inactions), decisions of the state or local bodies to a public authority in accordance with the procedure established by the law on administrative procedure.

On the basis of the research conducted, the proposals concerning the adoption of certain changes and amendments to the Code of Administrative Proceedings of Ukraine are made.

Keywords: administrative appeal, administrative claim, public authority, public law dispute, court decision.

*Стаття: надійшла до редакції 02.11.2020
прийнята до друку 12.11.2020*