

*Віктор Павлович Тимощук,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0001-6109-0909*

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Постановка проблеми. 15 грудня 2023 року набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» [1] (далі – ЗАП). Наразі здійснюються заходи з впровадження ЗАП: перегляд чинного законодавства та його узгодження з ЗАП, навчальні заходи для публічних службовців. Водночас адміністративні органи вже застосовують ЗАП у своїй щоденній діяльності.

Одним із теоретичних і практичних питань у контексті впровадження ЗАП є розвиток інституту адміністративного оскарження. Як відомо, це оскарження рішень, дій та бездіяльності – до органу (іноді ще окремо виділяють – до посадової особи) вищого рівня. Тобто це механізм досудового врегулювання спору (справи) в межах публічної адміністрації. Варто наголосити, що скарга в адміністративному порядку зазвичай подається, коли вже є первинний адміністративний акт, тобто справа за заявою особи чи за ініціативою адміністративного органу була вирішена по суті.

Адміністративне оскарження наразі викликає особливий інтерес у користувачів ЗАП. У публічних службовців постають практичні питання, на які неможливо надати відповіді без належного теоретичного підґрунтя. Зокрема: як утворювати комісії з розгляду скарг, особливо при органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), скільки може бути таких комісій, хто може входити до їх складу. Також актуальним є питання адміністративного оскарження і в органах виконавчої влади, зокрема, починаючи від того, чи є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) вищим адміністративним органом для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та ін.

Варто також додати, на нашу думку, головне питання у цій проблематиці – як повернути довіру до адміністративного оскарження. Тобто як зробити його ефективним способом захисту порушених прав приватних осіб, та не змушувати громадян і суб'єктів господарювання покладатися лише на судовий захист.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якщо питання загальної адміністративної процедури тривалий час було одним із малодосліджених у вітчизняній науці адміністративного права, то інститут адміністративного оскарження завжди був у центрі уваги українських фахівців-адміністративістів. Зазвичай цю проблематику та напрацювання відносили до класичних розробок з усталеними підходами.

З початку 2000-х років це питання викликало нову хвилю наукового інтересу, і чимало фахівців зверталися до цієї тематики, зокрема, в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України (В. Полюхович [2], О. Грибок [3], Л. Кисіль) та в інших наукових школах (В. Перепелюк, Д. Лученко [4]) та ін. Досліджувалася ця проблематика і автором цієї публікації [5]. Окремо варто відзначити велику увагу до адміністративного оскарження в податковій та інших сферах публічного адміністрування.

З ухваленням ЗАП інститут адміністративного оскарження отримав нове підґрунтя не лише для практичного розвитку, а й для нового теоретичного осмислення. Також доцільно звернути увагу на тлумачення ЗАП з цього питання у Науково-практичному коментарі до ЗАП [6].

Порушена в публікації проблематика набуває чітких обрисів та актуалізації. Вона зумовлена саме якісно новим нормативним регулюванням за ЗАП.

Мета статті. Метою дослідження є оновлення теоретичних і практичних поглядів на інститут адміністративного оскарження у зв'язку з новим правовим регулюванням відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру».

Завданнями дослідження є: окреслення основних новел ЗАП у частині адміністративного оскарження, пояснення мети відповідних норм; з'ясування ключових чинників, які визначають ефективність інституту адміністративного оскарження; надання окремих рекомендацій для формування комісій з розгляду скарг; пошук критеріїв для відмежування механізму адміністративного оскарження від інших інструментів скасування адміністративних актів; визначення перспективних завдань у теоретичному дослідженні питань організації та функціонування інституту адміністративного оскарження.

Основні результати дослідження. ЗАП (розділ VI, статті 78–85) приділяє окрему увагу врегулюванню адміністративного оскарження. Цей інститут ґрунтується на принципі гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18), відповідно до якого «особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку» (ч. 1). За ч. 2 цієї статті «адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи».

У ЗАП в адміністративному оскарженні можна виділити кілька ключових новел:

– передусім це можливість колегіального розгляду скарг завдяки утворенню комісій з розгляду скарг (ст. 79). Такі комісії можуть бути утворені й при адміністративних органах вищого рівня, і при адміністративних органах, які не мають органів вищого рівня. Ця новела спрямована передусім на підвищення рівня об'єктивності (неупередженості) розгляду скарг. Але також вона дає змогу створити інституційні умови для впровадження адміністративного оскарження у системах, де відсутні адміністративні органи вищого рівня (зокрема, й в ОМС);

– до складу комісій з розгляду скарг можуть залучатися представники інститутів громадянського суспільства. Ця новела також спрямована насамперед на підвищення рівня об'єктивності розгляду скарг. Адже саме подолання упередженості при розгляді скарг – це найбільший виклик у тому, щоб підвищити ефективність інституту адміністративного оскарження;

– загальне правило про зупинення дії оскаржуваного адміністративного акта, самим фактом подання скарги та відповідного клопотання. Ця новела має на меті стимулювати приватних осіб пріоритетно використовувати для захисту прав саме адміністративне оскарження, а не судовий механізм;

– обмеження оскарження окремих процедурних дій і рішень (див. ч. 3 і ч. 4 ст. 78). Це регулювання спрямоване на забезпечення ефективності адміністративної процедури загалом, щоб оскарження усіх процедурних рішень та дій унеможливило гальмування роботи адміністративних органів;

– подання скарги через адміністративний орган, адміністративний акт якого оскаржується. Таке регулювання має полегшити подання скарги особі. Адже зазвичай особа в «першій інстанції» спілкується з адміністративним органом, що розташований до неї територіально ближче, аніж суб'єкт розгляду скарги;

– встановлення загального строку оскарження у 30 календарних днів з дня доведення адміністративного акта до відома особи (з можливістю винятків у спеціальних законах). Тут ще важливо переглянути спеціальне законодавство та винятки, щоб не було необґрунтованих скорочених строків оскарження;

– можливість використання примирення між учасниками при адміністративному оскарженні.

Є й інші новели, на яких наразі не зупиняємося за браком обмеженого обсягу публікації. Деякі проблеми досі потребують самостійної глибокої уваги, як-от, згадане примирення чи питання збереження можливостей звернення одразу до суду, без обов'язкового проходження стадії досудового оскарження – попри те, що останній підхід є доволі усталеним у країнах ЄС і можливість якого передбачена й Конституцією України у ч. 4 ст. 124.

Головне ж питання в контексті розвитку інституту адміністративного оскарження – це як повернути довіру громадян і суб'єктів господарювання до цього способу правового захисту. Адже, попри його «класичність», ефективність є не надто високою. Зокрема, за даними аналізу результатив-

ності розгляду скарг, до прикладу, у податковій сфері за 2021 рік лише 7% грошових зобов'язань платники податків змогли захистити завдяки механізму адміністративного оскарження. Водночас при зверненні до адміністративних судів ця статистика різко зростає, і вже понад 80% позовів до податкової служби задовольняються судами. Така суттєва різниця у результатах розгляду скарг і позовів вказує на те, що потенціал механізму адміністративного оскарження не використовується на повну силу. Це негативно не лише для громадян і бізнесу, які не можуть ефективно захистити свої права в адміністративному порядку, а й для держави, яка витрачає багато ресурсів на судовий розгляд справ. Це оплата власне судових послуг та ресурси самих державних органів, деякі з них, врешті, програють абсолютну більшість справ. На нашу думку, основна причина такого стану – це високий рівень відомчої упередженості при розгляді скарг у адміністративному порядку, «корпоративна солідарність», єдність цілей адміністративних органів першої та другої «інстанцій».

У деяких західних країнах до розгляду скарг у адміністративному порядку залучаються зовнішні суб'єкти – представники громадськості. Такий досвід є в Польщі, Нідерландах та ін. Успішний досвід є і в Україні. Зокрема, при оскарженні рішень у сфері ліцензування – відсоток скарг, що задовольняється, є суттєво вищим за інші органи і становить 50%. На цей показник має вплив те, що до складу Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування (при Державній регуляторній службі) залучаються представники громадськості. Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» прямо передбачено, що «представники громадських організацій, суб'єктів господарювання, їх об'єднань та науковців залучаються до складу Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування у кількості не менш як п'ятдесят відсотків її складу» (абзац другий ч. 5 ст. 5).

Отже, саме в колегіальному розгляді скарг і в залученні представників громадськості варто шукати «рецепт» для підвищення довіри до механізму адміністративного оскарження, його ефективного застосування.

ЗАП не вимагає в імперативному порядку утворення комісій з розгляду скарг і залучення представників інститутів громадянського суспільства. Ці рішення залишені на розсуд самих адміністративних органів. Мотивом розробників ЗАП і законодавця до такого підходу було запобігання формальному виконанню відповідних приписів, коли органи будуть утворювати такі комісії без реальної зміни підходів до розгляду скарг. Відтак пропозиція щодо реалізації відповідних можливостей ЗАП полягає в тому, що утворювати такі комісії доцільно тоді, коли є дійсне розуміння потреб неупередженого розгляду скарг. Також пропонується залучати до складу таких комісій неупереджених представників інститутів громадянського суспільства. До прикладу, у згаданій податковій сфері – це можуть бути представники авторитетних бізнес-асоціацій, науковці та інші фахівці. Можливо, після певної практики застосування цих новел ЗАП буде потреба збільшити «квоту» представників інститутів громадянського суспільства у таких комісіях.

Нагадаємо, що за ЗАП такі комісії приймають не остаточний адміністративний акт, а лише рекомендаційний висновок (ч. 2 ст. 79). Тобто це такі допоміжні, дорадчі органи. Остаточне рішення залишається за адміністративним органом, за його уповноваженими особами.

Наступне за важливістю теоретичне й практичне питання ЗАП у частині адміністративного оскарження полягає у тому, який суб'єкт має розглядати скарги у «класичній» моделі, коли йдеться про оскарження до адміністративного органу вищого рівня. У цьому контексті варто наголосити, що ЗАП не змінює ієрархії адміністративних органів. Тобто ті суб'єкти (органи та посадові особи), які були у відповідному адміністративному (фаховому) підпорядкуванні та підконтрольності до 15 грудня 2023 року – залишаються такими ж суб'єктами і після набрання чинності ЗАП. Щоправда, щодо усіх таких суб'єктів, які приймають адміністративні акти, незалежно від їх статутної організації ЗАП використовує один термін – «адміністративний орган».

Дати відповідь на поставлене питання порівняно легше в системі виконавчої влади, принаймні там, де є класична модель організації виконавчої влади: територіальні органи чи підрозділи ЦОВВ та власне центральний апарат ЦОВВ. Так, до прикладу, можна оскаржувати адміністративні акти у сфері Державної податкової служби, Держпродспоживслужби тощо. Хоча і тут треба враховувати, що ситуація залежить не стільки від інституційної (статутної) організації певного органу, його системи, а й від розподілу адміністративних повноважень всередині кожного органу між його підрозділами та персоналом. До прикладу, у Державній прикордонній службі якщо рішення про відмову у перетинанні кордону приймалося уповноваженою службовою особою підрозділу охорони

державного кордону, то оскаржити його в адміністративному порядку можна було до начальника цього органу охорони державного кордону. Тут не має значення статус юридичної особи чи інші цивільно-правові характеристики органу / підрозділу. Ключовим є конкретне закріплення повноваження за певною посадовою особою чи структурним або територіальним підрозділом, і чи є вищий компетентний адміністративний орган. Ця предметна компетенція має бути чітко визначена. Тож у цьому аспекті – наразі одне з важливих завдань для уряду та парламенту полягає в тому, щоб якомога чіткіше зафіксувати, у яких сферах і щодо яких адміністративних актів можливе адміністративне оскарження та хто є суб'єктом розгляду скарг.

Відповідь на це питання важлива ще й тому, що у виконавчій владі в Україні є усталена класифікація органів: місцеві – центральні – вищий. Коли йдеться про адміністративне оскарження, то ця класифікація чітко працює у системі одного органу (наприклад, вище вже згадані, місцеві / територіальні органи податкової служби – податкові органи вищого рівня), і, можливо, в органах подвійного підпорядкування (як-от, певні підрозділи місцевих державних адміністрацій – відповідний ЦОВВ). Але такий підхід не застосовний у відносинах між міністерствами та іншими ЦОВВ і КМУ, адже КМУ не має предметної компетенції у сферах, за які відповідають міністерства та інші ЦОВВ.

Міністерства також не мають вищої адміністративної влади над «іншими ЦОВВ» (службами, інспекціями, агентствами), що перебувають у сфері їх спрямування та координації. Зокрема, Мінфін не може переглядати адміністративні акти податкової чи митної служби. Кожен орган має свою предметну компетенцію і відповідальність.

Це також ілюстрація правила, що наявність у одних органів повноважень скасувати рішення інших органів не є «автоматичною» ознакою вищої адміністративної влади, фахового контролю. Це може бути управлінський інструмент для ситуативного (*ad hoc*) втручання, у разі необхідності. Зокрема, КМУ має повноваження скасовувати акти міністерств та інших ЦОВВ, у Президента України є повноваження скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій (далі – МДА), але ні КМУ не є адміністративним органом вищого рівня щодо ЦОВВ, ані Президент – щодо МДА. Це неможливо не лише з точки зору предметної компетенції, а й не виправдано з огляду на принцип ефективності. Тож уряд і глава держави можуть застосовувати такі повноваження, на власний розсуд, коли є потреба відповідно втручання. Проте для уникнення дискусійних тлумачень це питання ще потребує додаткового теоретичного опрацювання, чіткого нормативного врегулювання. Варто у законодавстві чітко визначити, до якого суб'єкта можуть бути оскаржені в адміністративному порядку певні адміністративні акти.

Особливо важливою є відповідь на це питання в такій підсистемі публічної адміністрації, як ОМС. ЗАП вивів окремі категорії справ у чіткий алгоритм – щодо делегованих повноважень – оскарження здійснюється до ЦОВВ, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження (абзац другий ч. 1 ст. 79). Тож, до прикладу, рішення ОМС у сфері реєстрації місця проживання можна оскаржити в адміністративному порядку до Державної міграційної служби. Також пам'ятаємо про оскарження до суб'єкта, визначеного спеціальним законом (наприклад, є чітке врегулювання порядку оскарження рішень державних реєстраторів у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно, ФОП та юридичних осіб до Міністерства юстиції).

На практиці ж виникло питання, чи є місцева (сільська, селищна, міська) рада адміністративним органом вищого рівня відносно виконавчого комітету. На нашу думку, ні, адже і місцева рада, і виконком мають власну (різну) предметну компетенцію. Місцева рада не може перебирати компетенцію виконавчого комітету. До прикладу, якщо питання у сфері розміщення зовнішньої реклами закріплені за виконавчим комітетом, то місцева рада не може ухвалювати відповідні рішення замість виконавчого комітету. Наявність повноважень скасувати акти виконавчих органів – тут також швидше управлінський інструмент політичного (полісі) контролю, а не «рутинний» щоденний інструмент адміністративного (фахового) контролю та розгляду усіх скарг на адміністративні акти виконавчих органів.

Звідси можна зробити ще два висновки: місцева рада та виконком можуть утворювати окремі комісії з розгляду скарг. Особливо, якщо обсяг скарг є доволі значним. Водночас у територіальній громаді може бути утворено одну («спільну») комісію, зокрема, враховуючи й те, що і для виконкому, і для місцевої ради основну частину адміністративного провадження виконують ті ж самі

виконавчі органи (відділи, управління тощо), і саме у них є необхідні фахові знання та експертиза. Можливо з цих міркувань, і уряд у Примірному положенні про комісію з розгляду скарг [7], теж рекомендував утворювати одну комісію. Ще раз тільки зауважимо, що за такого підходу остаточне рішення за скаргою має приймати або виконком, або місцева рада – залежно від того, до чийої предметної компетенції належить справа / повноваження. Найвність однієї комісії не дає змоги переходу компетенції від виконкому до місцевої ради.

Щодо складу комісій з розгляду скарг у адміністративному порядку в ОМС, то варто зазначити, що до них мають входити також посадові особи адміністративного органу й можуть входити представники інститутів громадянського суспільства. З огляду на важливу роль виконавчих органів у будь-якому адміністративному провадженні, очевидно, що до складу таких комісій можна включати передусім їх персонал. Також до складу цієї комісії, зокрема й комісії з розгляду скарг на рішення місцевої ради, можуть (та навіть повинні) включатися й представники депутатського корпусу. Вжита у ЗАП конструкція «посадові особи» не повинна бути бар'єром, оскільки в ЗАП це не термінологія «службового законодавства» (нагадаю, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відносить до посадових осіб лише тих, хто має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій й отримує заробітну плату з місцевого бюджету, тобто фактично службовців ОМС). Потрібно виходити з принципу розсудливості, і враховувати, що місцева рада як колегіальний орган складається з місцевих депутатів, які за чинним законодавством не отримують заробітної плати чи компенсації. Але саме місцеві депутати й приймають адміністративні акти місцевої ради. Тож повинні мати можливість виправити власні помилки. Їх залучення до складу комісії з розгляду скарг також додасть ефективності та легітимності такому суб'єкту. До речі, нагадаємо, що в законодавстві про державну службу з 2016 року взагалі не використовується конструкція «посадові особи». Але її застосування у ЗАП це техніко-юридичний підхід для універсального означення персоналу адміністративних органів, тобто тих його «елементів», які і здійснюють адміністративне провадження та/або ухвалюють адміністративні акти.

Висновки. ЗАП надає нового імпульсу для розвитку вітчизняного адміністративного права та водночас ставить нові теоретичні питання. Від науковців і практиків залежить використання потенціалу ЗАП. У цьому контексті треба особливо ефективно використати новели механізму адміністративного оскарження. Передусім йдеться про створення колегіальних органів (комісій) з розгляду скарг, у тому числі – із залученням представників інститутів громадянського суспільства, особливо у тих сферах, де має місце велика кількість скарг (як-от, податкова) і де зберігається великий «розрив» із відсотком задоволених позовів при судовому оскарженні. Треба відповідально підійти до формування комісій з розгляду скарг, щоб дійсно сприяти максимально об'єктивному (неупередженому) їх розгляду.

Значний обсяг завдань залишається для уряду та парламенту, зокрема, у частині чіткого визначення інстанцій для адміністративного оскарження. Приватним особам і публічним службовцям має бути зрозуміло, які адміністративні акти та до яких суб'єктів можуть бути оскаржені. При цьому треба відмежувати власне адміністративне оскарження від інших управлінських інструментів (у тому числі повноважень скасовувати певні акти). Адже адміністративне оскарження є щоденною рутинною публічної адміністрації і тому має бути ефективним та політично незаангажованим. У цьому питанні ще є значна потреба в науковому дослідженні, у тому числі питання «предметної компетенції» і визначення тих взаємозв'язків між суб'єктами, що формують інститут адміністративного оскарження.

На цьому етапі впровадження ЗАП розсудливе й добросовісне тлумачення є важливим інструментом для ефективної реалізації стандартів належного публічного адміністрування загалом та адміністративного оскарження зокрема.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Голос України*. 15.06.2022. № 137.
2. Полухович В. І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: загальні засади. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2002. С. 192–201.

3. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2006. 19 с.
4. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти монографія. Харків: Право, 2017. 437 с.
5. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ, 2010. С. 162–184.
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив. за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ, 2023. С. 441–486.
7. Примірне положення про комісію з розгляду скарг, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 420. *Урядовий кур'єр*. 05.05.2023. № 90.

References

1. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku № 2073-IX. *Holos Ukrainy*. 15.06.2022. № 137.
2. Poliukhovych V. I. Instytut oskarzhennia v administratyvnomu poriadku: Zahalni zasady. *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo* / za zah. red. V. B. Aver'ianova. Kyiv, 2002. S. 192–201.
3. Hrybok I. O. Oskarzhenia rishen orhaniv vykonavchoi vlady v administratyvnomu poriadku: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07. Kyiv, 2006. 19 s.
4. Luchenko D. V. Mekhanizm oskarzhennia v administratyvnomu pravi: teoretychni y prykladni aspekty: monohrafiia. Kharkiv: Pravo, 2017. 437 s.
5. Tymoshchuk V.P. Administratyvni akty: protsedura pryiniattia ta pryypynennia dii: Monohrafiia. Kyiv, 2010. S. 162–184.
6. Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru» / avt. kolektyv. za zah. red. Tymoshchuka V. P. Kyiv, 2023. С. 441–486.
7. Prymirne polozhennia pro komisiuu z rozghliadu skarh, zatverdzhene postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 kvitnia 2023 r. № 420. *Uriadovyi kurier*. 05.05.2023. № 90.

Тимошук В. П. Розвиток адміністративного оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру»

Стаття присвячена висвітленню окремих питань інституту адміністративного оскарження у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП). Перелічені основні новели ЗАП у частині адміністративного оскарження. Особлива увага звертається на мету створення комісій з розгляду скарг із можливим залученням представників інститутів громадянського суспільства як ключового інструменту для підвищення об'єктивності механізму розгляду скарг, подолання відомчої упередженості. Також у статті розкриваються окремі особливості адміністративного оскарження в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування. Наголошується на потребі розмежування елементів управлінського контролю, що має проявом наявність повноважень скасування рішень одних органів влади іншими органами, з власне адміністративним оскарженням як гарантованим правовим способом захисту порушених прав. ЗАП стимулює використання адміністративного оскарження як дієвого інструменту, що дає змогу публічній адміністрації ефективно виправляти помилки, а приватним особам – швидко захищати свої права. Треба зважати на всі переваги цього механізму та всіляко його розвивати.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне оскарження, комісії з розгляду скарг, предметна компетенція.

Tymoshchuk V. P. Development of administrative appeal under the Law of Ukraine «On Administrative Procedure»

The article is devoted to highlighting certain issues of the administrative appeal institution in connection with the adoption and entry into force of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» (LAP). The article lists the main novelties of the LAP in terms of administrative appeal for Ukraine. Particular attention is paid to the purpose of establishing new collegial bodies under administrative bodies - commissions for review of complaints with possible involvement of representatives of civil society institutions. This novelty is a key tool for increasing the objectivity of the complaint review mechanism and overcoming departmental bias. The LAP also introduces other provisions that should encourage administrative rather than judicial appeals: including the provision on automatic suspension of the appealed administrative act and others. This is important for Ukraine, as our legislation currently allows a person to go straight to court, unlike in the EU, where pre-trial appeal is usually a mandatory step before a judicial appeal of an administrative act. Finally, such commissions for reviewing complaints with the involvement of the public can be especially useful in systems where the percentage of satisfied complaints is extremely low compared to the

percentage of claims satisfied by the courts (e. g., in the tax area), as well as for those bodies that do not have higher-level bodies (in Ukraine, this is primarily in local self-government). All of this is ultimately aimed at restoring confidence in the administrative appeal mechanism and its wider use, as opposed to judicial protection. The article also reveals certain peculiarities of administrative appeal in executive authorities and local self-government bodies.

The author emphasizes the need to distinguish between the elements of administrative political control, which is manifested in the existence of the power to cancel decisions of some bodies by other bodies, and administrative appeal itself as a guaranteed legal means of protecting violated rights. At present, this distinction is a difficult issue, as a number of bodies have the power to cancel acts/decisions of other bodies (e.g., a local council – acts of executive bodies of this local council; the Cabinet of Ministers – acts of ministries and other central executive bodies; the President – decisions of heads of local state administrations). Therefore, additional theoretical developments, criteria, and regulatory changes are needed to provide legal certainty as to when and to which entity the relevant administrative acts may be appealed. Further research into the issue of «subject matter competence» is important in this regard.

The LAP encourages the use of administrative appeal as an effective tool that allows the administration to effectively correct mistakes and individuals to quickly protect their rights. All the advantages of this mechanism should be taken into account and measures should be taken to develop it.

Key words: administrative procedure, administrative appeal, complaint commissions, substantive competence.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-441-447