

## МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

### POSSIBILITIES OF USING FOREIGN LEGISLATION TO IMPROVE UKRAINIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGISLATION

Мельник О.Д., к.ю.н.,

асистентка кафедри конституційного, адміністративного, екологічного та трудового права

Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Досвід європейських країн свідчить про те, що адміністративні суди є найдоступнішим та найефективнішим інструментом захисту прав людини від порушень з боку органів влади та місцевого самоврядування. Тож врахування такого досвіду у національному законодавстві є необхідною умовою для розвитку законодавства нашої держави. Однак механічне перенесення будь-якої світової моделі або окремих її елементів до національної правової системи і впровадження в законодавство не принесе бажаних результатів, адже необхідно враховувати національно-правові та соціально-політичні особливості країни.

Відповідно до ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Забезпечення гарантій суб'єктивних прав особи в адміністративному судочинстві зумовлює активний розвиток адміністративної юстиції в Україні, яка захищатиме права та інтереси громадян, і, разом з тим, забезпечить зміцнення правопорядку в державі.

Під адміністративною юстицією слід розуміти систему судових органів, які контролюють та регулюють дотримання верховенства права, законності у сфері діяльності органів державної влади шляхом вирішення в адміністративному порядку публічно-правових спорів, які виникають у разі звернення громадян до суду із позовом про порушення їх прав та інтересів з боку таких органів чи їх посадових/службових осіб.

Вдосконалення національного адміністративного процесуального законодавства повинно базуватися на основі аналізу європейських моделей організації адміністративної юстиції. Це необхідно для вдосконалення української моделі адміністративного процесу та приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів.

Для реалізації вказаного завдання у статті досліджено досвід таких зарубіжних країн як Німеччина, Франція і Велика Британія, та їх моделі адміністративної юстиції. Їх аналіз дозволить зрозуміти, які саме зміни необхідно прийняти для вдосконалення українського адміністративного процесуального законодавства.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративна юстиція, міжнародний досвід, судочинство; трибунал.

The experience of a number European countries indicates that administrative courts are the most accessible and effective tool for protecting human rights from violations by the authorities and local self-government. The incorporation of such experience into national legislation is therefore a prerequisite for the development of our State legislation. However, the mechanical transfer of any world model or its individual elements to our legal system and their implementation in national legislation will not produce the desired results, because it is necessary to take into account national, legal and socio-political features of the country.

According to Article 55 of the Constitution of Ukraine, everyone is guaranteed the right to challenge in court the decisions, actions or omission of bodies of state power, bodies of local self-government, officials and officers. Ensuring the guarantees of the subjective rights of the individual in administrative proceedings leads to the active development of administrative justice in Ukraine, which will protect the rights and interests of citizens, and, at the same time, promote the strengthening of law and order in the country.

Administrative justice should be understood as the system of judicial bodies monitoring and regulating the rule of law and legality in the sphere of activity of State authorities by administrative settlement of public law disputes arising in the case of citizens' application to the court for violation of their rights and interests by such bodies or their officials.

Enhancing national administrative procedure legislation should be based on the analysis of European models of administrative justice. This is necessary to improve the Ukrainian model of administrative procedure and bring national legislation in line with the international standards.

To implement this task, it is required to study the experience of foreign countries such as Germany, France and the United Kingdom, as their models of administrative justice advanced. Their analysis will help to understand what changes need to be made to improve Ukrainian administrative procedure legislation.

**Key words:** administrative proceedings, administrative procedure, administrative justice, international experience, court; tribunal.

**Вступ.** Розвиток нових наукових ідей, їх реалізація, законодавче оформлення та впровадження неможливе без урахування базового досвіду зарубіжних країн, його аналізу та узагальнення. Стрімкий розвиток правотворчого процесу країн Європи підтверджує правильність вибору вектору розвитку нашої країни, в тому числі в галузі адміністративного процесуального права. Між тим, деякі адміністративні процедури зарубіжних країн, таких як Німеччина, Франція та Велика Британія, характеризуються своїми певними особливостями. Їх дослідження допоможе визначити, які саме норми адміністративного процесуального права України необхідно вдосконалити у відповідності до міжнародних правових стандартів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблемних питань адміністративного процесуального законодавства України було розглянуто у дисертаціях Проскуражової І.М. «Процесуальні особливості

альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві» [1], Капинос О.В. «Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні» [2], Лисенко Ю.О. «Представництво в адміністративному процесі» [3], Поліщука В.Ю. «Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві» [4], Корчинського О.І. «Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні» [5], Малетича М.М. «Європейські та національні адміністративні провадження: порівняльно-правове дослідження» [6]. Однак, особливостям використання міжнародного досвіду у адміністративному процесуальному законодавстві нашої країни присвячено недостатньо уваги, тому дана тематика є актуальною та потребує подальших наукових досліджень.

**Постановка завдання.** Мета роботи полягає у визначенні ролі та місця правових норм адміністративного

процесуального права європейських країн у системі адміністративного процесу України. Дослідження та визначення можливих шляхів використання та вдосконалення зарубіжного нормативного регулювання для вдосконалення національного адміністративного процесуального законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** У країнах Європи адміністративне правосуддя є одним із найважливіших демократичних інститутів. Таке визнання характеризується тим, що цей інститут забезпечує захист прав та свобод людини від неправомірних дій (або бездіяльності) органів «публічної влади».

Інститут адміністративної юстиції і, відповідно, система адміністративного судочинства, почали формуватися в країнах Європи ще за часів середньовіччя. Діюча на даний час судова система загальних судів займалася розглядом скарг осіб на неправомірні дії органів влади, тим самим реалізовувала загально визнану модель адміністративної юстиції. Наприклад, у Франції у кожній із провінцій були парламенти, які виконували функцію судово-адміністративних закладів, які діяли в межах публічно-правових відносин.

Серйозним етапом формування сучасного інституту адміністративної юстиції можна назвати закінчення Великої французької революції (1799 р.). Вже на початку ХХ ст. адміністративні суди були створені в більшості європейських країн. В західній частині Європи (Франція, Німеччина, Нідерланди, Австрія, Швейцарія тощо) функціонували різні моделі адміністративної юстиції, кожна з яких була наділена своїми певними особливостями. Основні відмінності полягали в місці таких установ у системі розподілу влади, а також в покладених на них обов'язках. Ці особливості і сформували різні моделі адміністративної юстиції, які існують на даний час. Серед них можна виділити три основні – англосаксонську, французьку і німецьку. Такий розподіл викликаний різним способом організації органів адміністративної юстиції у таких країнах як Німеччина, Велика Британія та Франція.

Так, англосаксонська модель характеризується тим, що разом із загальними судами контроль за публічною адміністрацією здійснюють спеціалізовані адміністративні трибунали (Велика Британія, США, Нова Зеландія, Канада тощо). Їх називають *substitute institutions* – заміниками судів [7, с. 98]. Це, наприклад, податкові суди, митні суди США, промислові трибунали, Трибунал з питань психічного стану тощо. Подібність адміністративних трибуналів і судів полягає у схожій процедурі розгляду спорів. Під час розгляду адміністративних справ суди зобов'язані дотримуватися принципу «природного правосуддя (права)» [7, с. 98]. В його основі – справедливість, свобода, рівність природних невідчужуваних прав людини [8, с. 22]. Складовими цього принципу є «правило проти упередження» – відсутність суду заінтересованості в результаті розгляду справи, а також «правило справедливого вислуховування», яке полягає у наданні можливості сторонам виступити в процесі, надати докази, спростувати аргументи, оскаржити рішення тощо [7, с. 98].

Проводячи паралель можна побачити, що ці принципи «перегукуються» з національними, зокрема тими, що передбачені Кодексом адміністративного судочинства України, серед яких: принцип верховенства права, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, обов'язковість судового рішення та неприпустимість зловживання процесуальними правами тощо [9].

Якщо ми говоримо про французьку (або ж дуалістичну) модель адміністративної юстиції, то вона полягає у специфічному поділі влади – суди загальної юрисдикції не втручаються у діяльність органів виконавчої влади. В свій час це призвело до формування адміністративно-правових органів в межах публічної адміністрації. Наприклад, при

розгляді справи загальний суд може звернутися із запитом до адміністративного трибуналу, і його думка матиме юридичне значення.

Німецька модель адміністративної юстиції визначається тим, що судова гілка влади розподілена на окремі інститути. Тобто, юстиція відокремлена від публічної адміністрації, а публічні інтереси є предметом спеціального судового розгляду. Адміністративні суди відокремлені від загальних судів, найвищим органом є Вищий адміністративний суд [7, с. 98].

Але, поряд з цим, в науковій літературі можна зустріти й інший розподіл. Так, Зеленцов А.Б. пропонує класифікувати системи адміністративної юстиції за критерієм наявності або відсутності адміністративних судів. У перший блок входять країни, у яких зовнішній контроль за публічною адміністрацією здійснюється за допомогою системи судів загальної юрисдикції – це Велика Британія, Норвегія, США тощо. Другий блок – контроль здійснюється системою судів спеціалізованої юрисдикції – Німеччина, Швеція тощо [10, с. 399]. І вже після такого розподілу можна виділити інші моделі, які діють в окремій країні або групі країн відповідно до особливостей правової системи та влади. Ми ж прихильники базової моделі поділу, яку описували вище, враховуючи досвід Німеччини, Франції та Великої Британії.

Тож, проаналізувавши світову класифікацію адміністративної юстиції, пропонуємо розглянути кожну з цих моделей більш детально. Це допоможе виявити, які ж саме елементи зарубіжного законодавства ми можемо використати в національній системі адміністративного процесуального права.

Пропонуємо розпочати із французького адміністративного судочинства, яке є одним із найстаріших у світі. Його систему складають адміністративні трибунали загальної юрисдикції, апеляційні трибунали та Державна рада. Також діють адміністративні трибунали спеціальної юрисдикції, серед яких: Суд аудиторів, Рахунковий суд, Центральна комісія з соціальної допомоги тощо. Підпорядковані вони Державній раді. Сутність цього органу полягає в наданні висновків щодо проектів нормативно-правових актів, роз'ясненні норм адміністративного права.

Розгляд у адміністративному суді починається із подання особою скарги. У Франції діє принцип «загальної клаузули» – предметом оскарження може бути будь який нормативний акт, крім урядових актів, що стосуються політики, оборони і безпеки, дисципліни в школах і пенітенціарних установах. Результатом такого спору є скасування чи зміна нормативного акту, відшкодування завданих збитків особі, яка подала позов [11, с. 51].

Як вважає Дорош В.С., французька система адміністративної юстиції має наступні переваги: наявність двох видів адміністративних судів першої інстанції, що забезпечує високу ефективність розгляду спорів; наділення судів адміністративних судів дорадчими та консультативними повноваженнями, так як вони в повній мірі володіють спеціальними знаннями у сфері адміністративного права; «незалежність» судів – без їх згоди не можна переміщати по посаді; колегіальне прийняття рішення по справі; наділення повноваженнями відміни або зміни правового акту, відшкодування завданої шкоди таким актом тощо (вказаний вище принцип «загальної клаузули»); забезпечення виконання рішення суду шляхом накладення штрафних санкцій [12, с. 155].

Варто також звернути увагу на німецьку модель адміністративної юстиції, яка дуже схожа на французьку. Адміністративні суди в Німеччині є самостійною гілкою правосуддя та поділяються на три ланки. Суди першої інстанції (загальні адміністративні суди земель) розглядають скарги осіб на неправомірні рішення адміністративних органів. На цьому рівні також функціонують суди спеціальної юрисдикції (але окремо) – фінансові суди, до компетенції

яких відносять податкові спори, та соціальні суди, які вирішують спори щодо соціального забезпечення [13].

Суди другої інстанції – вищі адміністративні суди земель або Адміністративні судові палати земель, які не тільки виносять рішення по адміністративним спорам, а є судами апеляційної інстанції для оскарження рішень, винесених судами першої інстанції [13].

Третя інстанція – Федеральний адміністративний суд. Це загально федеральний судовий орган, що виконує функції суду касаційної інстанції по розгляду оскарження рішень, прийнятих вищими адміністративними судами земель [13]. Рішення Федерального адміністративного суду загальнооб'язкові для виконання всіма органами та установами країни.

На нашу думку, такий поділ адміністративної судової системи не виправданий – дуже багато судів різних типів призводить до частих спорів про підсудність та розмежування компетенції, хоча на законодавчому рівні є чітко визначені норми.

У Німеччині щоб звернутися з позовом до адміністративного суду в Німеччині, особа повинна довести своє порушене право відповідним актом чи діяльністю органу управління – інакше справа розглядатися не буде. Цікавим фактом є те, що компетенція адміністративних судів не поширюється на рішення виконавчої влади, прийняті на основі «вільного розсуду». Зазвичай, саме в таких актах порушення прав та інтересів осіб зустрічаються найбільш часто. Також, на відміну від французьких адміністративних судів, німецькі суди не можуть змінити оскаржуваний нормативний акт [12, с. 156].

Сучасні органи адміністративної юстиції Великої Британії почали утворюватися на початку XX ст. Передумовою було те, що суди загальної юрисдикції не встигали розглядати справи, пов'язані з фінансами, соціальними відносинами, публічно-правовими спорами. Тому, на базі органів виконавчої влади почали створюватися адміністративні трибунали (*substitute institutions*), які діяли за своїми встановленими правилами. Як вже було зазначено вище, у своїй діяльності трибунали керуються принципом «природного правосуддя» – соціальної справедливості, рівності, такої собі філософії цінностей, без яких не можна існувати верховенство права. Воно полягає у гласності і змагальності судового процесу, право особи бути вислуханим, обґрунтованість прийнятого рішення тощо. Таким чином, англосаксонська модель адміністративної юстиції характеризується системою адміністративних трибуналів, які уповноважені розглядати факти незаконних дій чи бездіяльності посадових осіб органів влади із застосуванням принципу *natural justice*.

Перевагами адміністративних трибуналів Сполученого Королівства є те, що розгляд справ більш швидкий, ніж в судах загальної юрисдикції; менш бюрократична та більш швидка процедура; швидкі, справедливі та ефективні рішення; територіальна доступність.

На даний час у Великій Британії діють такі органи адміністративної юстиції: Трибунали першого рівня (*First-tier Tribunal*) та Вищий трибунал (*Upper Tribunal*). Трибунали першого рівня поділені між собою по секторам (всього 8) – Підтримка притулку (*Asylum Support*), Стандарти догляду (*Care Standards*), Загальна регуляторна палата (*General Regulatory Chamber*), Імміграція та притулок (*Immigration and Asylum*), Психічне здоров'я (*Mental Health*), Соціальне забезпечення та аліменти (*Social Security and Child Support*), Особливі освітні потреби та інвалідність (*Special Educational Needs and Disability*), Військові пенсії та компенсації збройним силам (*War Pensions and Armed Forces Compensation*) [14]. Такі судові установи розглядають заяви, звернення чи позови громадян до органів влади.

Вищі трибунали також розділені на 4 палати – Адміністративна апеляційна палата (*Administrative Appeals Chamber*), Палата з питань імміграції і притулку (*Immigration and Asylum Chamber*), Земельна палата (*Lands Chamber*), Податкова та канцелярська палата (*Tax and Chancery Chamber*) [14]. Ці палати відповідають за розгляд апеляцій, поданих на судові рішення, прийняті нижчими судами та організаціями.

Проаналізувавши англосаксонську систему адміністративної юстиції можна прийти до висновку, що вона має ряд позитивних сторін, до яких можна віднести: повноваження суду щодо перевірки адміністративних актів не обмежуються законодавчо – контролюються не тільки нормативно-правові акти, а і статті журналістів (преси), консультативні постанови та директиви; адміністративні акти перевіряються не лише з точки зору законності, а і з точки зору відповідності – аналізується мета їх створення [12, с. 159]; врегулювання діяльності судів щодо розгляду адміністративно-правових спорів в квазісудових органах, що поступово наближає діяльність адміністративних судів до судів загальної юрисдикції.

**Висновок.** Отже, дослідивши моделі адміністративної юстиції декількох країн Європи, ми з упевненістю можемо сказати, що використання окремих міжнародних процесуальних норм може допомогти вдосконалити національне адміністративне процесуальне законодавство. На нашу думку, необхідно звернути увагу на наступні правові норми:

1) самостійне доведення заявником (особою) факту порушення його прав та інтересів відповідним нормативним актом держави, а також дією чи бездіяльністю будь-якого органу управління – на прикладі адміністративного законодавства Німеччини. Якщо особа на момент подання позову не збрала достатньо доказів, які чітко підтверджують факт порушення її прав, то справа розглядатися не буде. Тобто до позовної заяви необхідно долучити всі докази, що стосуються предмету доказування та містять інформацію, що підтверджує порушення прав особи (позивача), і не є загальновідомими суду;

2) встановлення права особи бути вислуханою щодо рішення, яке приймається не на її користь – це може вплинути на подальший розгляд справи. Після проголошення судового рішення, яке прийняте не на користь позивача, варто надати останньому заключне слово і вислухати його думку. Можливо, промова особи позитивно вплине на внутрішнє переконання суду та процес розгляду справи;

3) покладення на суд обов'язку щодо збирання доказів, які їх цікавлять (інформації, документів) – по аналогії судової адміністративної моделі Франції;

4) врахування у судовому процесі принципу «природного правосуддя», зокрема своєчасне припинення будь-якого інтересу суду в результаті розгляду адміністративної справи. Існують випадки, коли суд «активно» зацікавлений у процесі розгляду справи, зокрема винесенні рішення на користь позивача або відповідача. Це зумовлено різними складовими судового процесу, зокрема і корупційними. Для їх припинення судам необхідно дотримуватись принципів законності та верховенства права, в яких людина, її права та інтереси є найвищою соціальною цінністю, на прикладі англосаксонської моделі адміністративної юстиції;

5) створення ефективних умов для своєчасного оскарження рішення –

створення окремого органу (комісії), який буде сприяти якнайшвидшому розгляду скарги, що полягатиме у ефективній комунікації із судами та залученням громадськості (за необхідності).

## ЛІТЕРАТУРА

1. Проскуракова І.М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві : дис. ... докт. філософії : 081 Право. Київ, 2021. 300 с.
2. Капинос О.В. Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 312 с.
3. Лисенко Ю.О. Представництво в адміністративному процесі: автореф. дис. на здобуття канд.юрид.наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 22 с.
4. Поліщук В.Ю. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 22 с.
5. Корчинський О.І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2019. 22 с.
6. Малетич М.М. Європейські та національні адміністративні провадження: порівняльно-правове дослідження : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 398 с.
7. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. О.М. Нечитайла. К. : ВАІТЕ, 2015. 288.
8. Микола Кобзюра. Доктрина природного права: через історичні злети і падіння до визначення основою найважливіших досягнень сучасної правової теорії і практики. *Право України*. 2021. № 1. С. 12–42.
9. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 06.05.2022);
10. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами / А.Б. Зеленцов. М. : РУДН, 2001. 543 с.
11. Шерегин А. П. Административная юрисдикция. Юрид.лит., 1979. 134 с.
12. Дорош В.С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*, № 1. 2014. С. 151–162.
13. Неугодинов А. Адміністративне судочинство Німеччини. URL: <http://www.apdp.in.ua/v19/89.pdf> (дата звернення: 06.05.2022);
14. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/courts-tribunals> (дата звернення: 06.05.2022).