

Бояринцева М. А.,
кандидат юридичних наук, суддя
Окружного адміністративного суду м. Києва

РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

PROSPECTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE IN UKRAINE

У статті автором визначаються особливості розгляду та вирішення адміністративних спорів у зарубіжних країнах. Автор підкреслює, що пріоритетним міжнародним та європейським принципом здійснення судочинства є дотримання вимог верховенства права. Визначено, що зміст прецедентів Європейського Суду з прав людини свідчить про те, що вони не лише містять вирішення справи по суті, а і норми, застосування яких вирішує проблему тлумачення правових інститутів, зокрема таких, як принципи здійснення правосуддя. Автором наголошено, що досягнення вимог забезпечення законності та верховенства права відповідно до європейських стандартів вимагає визначення меж здійснення дискреційних повноважень органами публічної адміністрації. Дискреційні повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування не можуть бути необмеженими, і національні суди мають визначати межі втручання в їх здійснення. Обґрунтовано, що здійснена характеристика вищезазначених нормативно-правових актів дозволяє зробити висновок про необхідність вивчення принципів здійснення судочинства в європейському адміністративному просторі як встановленого чинним законодавством умовного «орієнтира» розвитку системи адміністративних судів. Наголошено, що до рекомендацій, які потребують їх імплементації в чинне адміністративно-процесуальне законодавство, належить впровадження таких стандартів здійснення судочинства, як передбачення вимоги скасування права на апеляційне оскарження у разі, якщо особа не виконала частину рішення суду, яка передбачала негайне виконання; визначення процедури досудового та позасудового врегулювання адміністративних спорів. Обґрунтовано, що запозичення досвіду функціонування адміністративних трибуналів, запровадженого в англосаксонській судовій системі, де адміністративні скарги розглядаються спеціально уповноваженими юристами, виявляється одним із можливих напрямів вирішення проблем значного навантаження на систему адміністративних судів України. Автором зроблено висновок, що ефективність національної системи судочинства в цілому і адміністративного судочинства зокрема залежить від процесу імплементації та подальшої реалізації міжнародних та зарубіжних стандартів здійснення правосуддя.

Ключові слова: адміністративне судочинство, європейський адміністративний простір, публічно-правовий спір, принцип, публічна адміністрація.

In the article the author determines the peculiarities of consideration and resolution of administrative disputes in foreign countries. The author emphasizes that the priority international and European principle of the implementation of justice is the observance of the rule of law. It has been determined that the contents of the precedents of the European Court of Human Rights testify that they not only contain substantive decisions, but also the norms whose application solves the problem of the interpretation of legal institutions, in particular, such as the principles of the administration of justice. The author stresses that the achievement of the requirements of ensuring the rule of law and the rule of law in accordance with European standards requires the definition of the limits of exercising discretionary powers by public administration bodies. The discretionary powers of public authorities and local self-government bodies cannot be unrestricted, and national courts should determine the limits of interference in their implementation. It is substantiated that the performed characteristic of the aforementioned normative legal acts allows us to conclude that it is necessary to study the principles of the implementation of legal proceedings in the European administrative space as a conditional "benchmark" of the development of the system of administrative courts established by the current legislation. It is stressed that the recommendations that require their implementation in the current administrative-procedural legislation include the implementation of such standards for the implementation of legal proceedings as foreseen requirements for the abolition of the right to appeal in the event that a person failed to comply with part of the court decision that provided for immediate enforcement; definition of procedure for pre-trial and extrajudicial settlement of administrative disputes. It is substantiated that borrowing from the experience of administrative tribunals established in the Anglo-Saxon judicial system, where administrative complaints are dealt with by specially authorized lawyers, is one of the possible ways of solving the problems of a significant load on the system of administrative courts of Ukraine. The author concludes that the effectiveness of the national justice system as a whole, and in particular, administrative justice, depends on the implementation and further implementation of international and foreign standards for the administration of justice.

Key words: administrative justice, European administrative space, public legal disputes, principle, public administration.

Постановка проблеми. Система адміністративних судів (або інша спеціальна система вирішення публічно-правових спорів) існує в країнах Західної Європи вже понад століття. Ще наприкінці XIX ст. [1, с. 4] складовою частиною західноєвропейської правової доктрини була доцільність організації системи судів адміністративної юрисдикції як гарантія належного рівня забезпечення захисту прав і свобод людини. Визначення у 2005 році адміністративних судів як складової частини правової системи Украї-

ни не позбавило актуальності здійснення подальших порівняльно-правових досліджень їхньої діяльності в зарубіжних країнах. Такі дослідження не втрачають своєї актуальності через необхідність оптимізації системи адміністративних судів, що підтверджується і триваючою судовою реформою в Україні.

Загальновизнаним є існування чотирьох систем адміністративної юстиції: 1) романської; 2) германської; 3) англо-саксонської; 4) змішаної [2, с. 49–55]. Звичайно, що активізація євроінтеграційних про-

цесів своїм наслідком має наближення систем адміністративної юстиції європейських країн до єдиних стандартів та принципів розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Однак окремі риси, притаманні вищезазначеним системам адміністративної юстиції, збереглися і мають бути виділені в межах даного дослідження.

До країн романської системи адміністративного судочинства належать Франція, Італія, Іспанія, Португалія та Бельгія, де функціонує відокремлена адміністративна юстиція; простежуються дуалізм судової влади за досить невизначеному підході до встановлення критеріїв відмежування юрисдикції загальних та спеціалізованих судів; при цьому допустимим є функціонування «квазісудових» інстанцій з розгляду певної категорії соціальних спорів [3, с. 105–112].

Німецька система адміністративної юстиції, окрім особливостей територіальної організації її діяльності (виділення федерального і місцевого), має певні інституційні особливості. Зокрема, такими унікальними інституціями є Загальний Сенат у Федеративній Республіці Німеччина, що має виконувати функції з урегулювання юрисдикційних спорів [3, с. 105–112]. Подібними функціями в Україні наділена Велика Палата Верховного Суду. У німецькій системі адміністративних судів існує система контролю і нагляду за їхньою діяльністю, здійснення дисциплінарного провадження відносно суддів, добору на посаду суддів та звільнення з посади. Ці функції реалізуються Міністерством юстиції Федеративної Республіки Німеччина. В Україні така діяльність здійснюється спеціально створеними суб'єктами владних повноважень – Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Вищою Радою правосуддя України.

В англійській судовій системі спеціальних судових інстанцій, предметна юрисдикція яких спрямована на врегулювання адміністративних спорів, не існує. Вирішення таких спорів покладається на спеціальні інституції, які діють як складники органу виконавчої влади [3, с. 105–112]. Фактично таке вирішення спорів є подібним до процедури розгляду та вирішення скарги в адміністративному порядку, що існує в Україні.

Решта європейських країн обрала для себе змішану модель розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів із запозиченням традицій романської, германської та англо-саксонської судових систем [1]. Безсумнівно, в межах даного дослідження найбільший інтерес має визначення принципів функціонування адміністративних судів у тих країн, де вони складають окрему гілку системи судів.

Особливості реалізації змісту, способу та форми адміністративно-правового захисту прав і свобод людини у судовому порядку в зарубіжних країнах залежать від виду системи адміністративної юстиції. Є чотири таких способи (що корелюється із системами адміністративної юстиції, наведеними вище).

Першим способом захисту порушеного права є захист шляхом звернення до спеціально створеного суб'єкта оскарження. У такому разі система адмі-

ністративної юстиції умовно є «складником» органу державної влади, і адміністративні суди не функціонують як окремі суб'єкти провадження [4, с. 44].

Другим способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права є звернення до суду загальної юрисдикції – у порядку цивільного судочинства (наділені таким правом звернення фізичні особи та юридичні особи). Цей спосіб досить успішно реалізується в Бельгії, Нідерландах тощо.

Третій спосіб реалізації розгляду та вирішення публічно-правових спорів полягає у зверненні до спеціальних комісій (трибуналів), що функціонують як складники системи загальних судів (Сполучені Штати Америки, Великобританія та інші країни англо-саксонської системи адміністративної юстиції). Трибунали функціонують як складники загальних судів, їм підконтрольні та підзвітні. Однак розгляд скарги трибуналом здійснюється оперативно, на відміну від судового розгляду та вирішення справи є економічним і доступним для будь-якого громадянина (не потребує оплати послуг адвоката).

Крім того, в англосаксонській судовій системі діє розгалужена система спеціалізованих судів. Цікавим є досвід Сполучених Штатів Америки в аспекті створення ряду спеціалізованих судів. Так, залежно від предмету спору функціонують Екологічні (Земельні) Суди [5], Податкові Суди [6, с. 111–114; 7, с. 19–20] та інші види судів.

Наприклад, у штаті Гаваї вже понад 100 років функціонує спеціальний судовий орган – Земельний суд штату Гаваї (Hawaii (State) Land Court). До юрисдикції такого спеціалізованого органу відноситься розгляд та вирішення позовних заяв про встановлення земельних сервітутів, про позбавлення права користування земельною ділянкою й викупу нерухомості, обтяженої податковими заставами, об'єднання, виділ, поділ земельної ділянки тощо. При цьому такий орган виконує і управлінську функцію, забезпечуючи перевірку, підтвердження, засвідчення й установа права власності на земельну ділянку [5]. Податкові суди в Сполучених Штатах Америки уповноважені розглядати спори з врегулювання правомірності накладення податкових штрафів, визначення розміру податкового зобов'язання тощо. Юрисдикція Податкових Судів Сполучених Штатів Америки поширюється лише на розгляд спорів, пов'язаних зі сплатою державних федеральних податків, спори, пов'язані зі сплатою інших категорій обов'язкових платежів відносяться до юрисдикції загальних судів окремих округів [6, с. 111–114; 7, с. 19–20]. Наявність широкої системи спеціалізованих судів є дійсно перевагою англосаксонської системи судочинства в тому аспекті, що вирішення спірних питань предметної юрисдикції є оперативним і не вимагає порушення окремої справи. При цьому така побудова судової системи в США веде до відсутності єдиних стандартів судової практики і до вироблення вузько-спеціалізованого підходу до розгляду та вирішення окремих категорій публічно-правових спорів, що є негативним результатом.

І нарешті, останній спосіб захисту порушеного суб'єктивного публічного права визначає відокремлена гілка судів адміністративної юрисдикції (Федеративна Республіка Німеччина, Французька Республіка, Королівство Іспанія) [8, с. 3]. До цієї групи, безумовно, відноситься і Україна.

Досвід Федеративної Республіки Німеччини у визначенні регулювання діяльності адміністративних судів із захисту суб'єктивного публічного права у світлі розбудови системи адміністративних судів в Україні є найбільш актуальним. Передусім система адміністративних судів України будується за моделлю розбудови системи адміністративних судів у ФРГ за триланковим принципом. Реалізація триланкової системи адміністративного судочинства відбувається залежно від визначеної законодавством предметної юрисдикції. До особливостей розгляду адміністративних справ у судовому порядку в Федеративній Республіці Німеччини варто віднести імперативність розгляду та вирішення відповідної скарги в адміністративному порядку [9, с. 71–72]. Такий підхід своїм позитивним результатом має зменшення навантаження на систему адміністративного судочинства, однак неможливо не звернути увагу і на його негативний наслідок – ускладнення доступу до суду за захистом порушеного права [10, с. 89–90].

Варто відзначити, що розгляд та вирішення адміністративних спорів, тобто спорів, де предметом судової юрисдикції є встановлення правомірності діяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування або іншого суб'єкта публічного управління, відбувається в умовах належного адміністративно-процедурного законодавства. Закони про адміністративну процедуру є в більшості зарубіжних країн як пострадянського простору (Закон Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження» [11], Закон Киргизької Республіки «Про адміністративні процедури» [12], Закон Республіки Білорусь «Про засади адміністративних процедур» [13], Закон Республіки Казахстан «Про адміністративні процедури» [14] та ін.), так і країн західної демократичної традиції (Федеральний Адміністративний Процедурний акт Сполучених Штатів Америки [15], Закон Федеративної республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» [16] та ін.). Але в Україні цей закон, незважаючи на триваючу нормотворчу діяльність у відповідній сфері, й досі не прийнято.

Крім того, оптимізації здійснення правосуддя в країнах Європейського Союзу сприяє постійна узагальнююча рекомендаційна робота таких органів, як Рада Європи, Європейський Суд з прав людини, а також інших міжнародних громадських та міждержавних організацій.

Вирішенню проблеми доступності правосуддя сприяє створення належних умов для врегулювання публічно-правовими позасудовими способами як за участю судді, так і за участю спеціально уповноваженого суб'єкта – медіатора. Такий принцип здійснення судочинства закріплено в Рекомендації Ради Європи № R(86)12 про заходи з попереджен-

ня і скорочення надмірного навантаження судів [17, с. 216–218], де наголошено на нагальності впровадження процедур мирного «дружнього» врегулювання спорів позасудовою системою або за участю судді-медіатора [18, с. 544–546].

Про альтернативні способи врегулювання спорів йдеться і в Рекомендації Rec (2001) 9 Комітету міністрів держав-членів Ради Європи про альтернативні способи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами, зокрема: адміністративний порядок розгляду скарги, примирення, посередництво, арбітраж (третейський суд). Варто наголосити, що відповідно до положень Рекомендації Rec (2001) 9 Комітету міністрів держав-членів Ради Європи допустимим є встановлення імперативного досудового врегулювання окремих категорій спорів.

Одним із пріоритетних напрямів розвитку системи розгляду та вирішення публічно-правових спорів є оптимізація системи позасудового їх врегулювання. Відповідні положення повинні стати частиною адміністративно-процесуального законодавства і подальшого їх впровадження в суспільне життя України.

Реформування адміністративно-процесуального законодавства, проведеного впродовж останніх років, визначило, що на здійснення представництва інтересів у адміністративному процесі уповноважені лише адвокати. Зокрема, Законом України від 02.06.2016 р. № 1401-III «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Перехідні положення Конституції України доповнено пунктом 161. За змістом п.п. 11 пункту 161, представництво відповідно до пункту 3 частини першої статті 131-1 та статті 131-2 Конституції України виключно прокурорами або адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; в судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року; в судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року. Така вимога відповідає № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя [19, с. 294–296], і обґрунтовується тим, що лише адвокат – юрист, професіоналізм якого підтверджений результатами відповідного кваліфікаційного оцінювання, – здатний належним чином, без затягування розгляду справи через свою некомпетентність, сприяти розгляду та вирішенню адміністративної справи по суті. Варто зазначити, що аргументація щодо створення певних перешкод здійснення доступу до правосуддя майнового характеру викликала жваві дискусії щодо доцільності реалізації такої реформи в умовах економічної кризи в Україні [20]. Тому з 1 січня 2019 року представництво інтересів осіб в судах усіх інстанцій у справах, в яких не відкриті провадження до 30 вересня 2016 року (дати набуття чинності Закону України від 02.06.2016 р. № 1401-III), здійснюється адвокатами. Допустимим є здійснення представництва інтересів іншими суб'єктами, окрім адвокатів, у малозначних справах, до яких віднесено справи незначної складності, в котрих характер спірних правовідносин, предмет

доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного і всебічного встановлення її обставин (ч. 20 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України). До категорій малозначних справ відносяться (частина 6 статті 12 КАС України) позови про: прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців; оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію; оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим

Кодексом строк оскарження; оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акту, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині; перебування іноземців або осіб без громадянства на території України; а також типові справи й інші справи, в яких суд дійде висновку про їхню незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження.

Крім того, у випадку задоволення позовних вимог законодавством передбачено механізм відшкодування витрат, пов'язаних із наданням професійної правничої допомоги, максимальний розмір якого чинним законодавством не визначено (пункт п'ятий Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів») [21].

Висновок. Отже, здійснені реформи адміністративно-процесуального законодавства в Україні свідчать про намагання забезпечити спрощений порядок розгляду малозначущих справ. Однак на практиці обсяг таких справ не зменшується, і їх розгляд становить значну частину робочого часу судді.

Необхідно підкреслити, що запозичення досвіду функціонування адміністративних трибуналів, запровадженого в англосаксонській судовій системі, де адміністративні скарги розглядаються спеціально уповноваженими юристами, виявляється одним із можливих напрямів вирішення проблем значного навантаження на систему адміністративних судів України.

Таким чином, ефективність національної системи судочинства в цілому і адміністративного судочинства зокрема залежить від процесу імплементації та подальшої реалізації міжнародних і зарубіжних стандартів здійснення правосуддя.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упор. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.
2. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан. *Вісник Верховного суду України*. 2001. № 5. С. 49–55.
3. Мирончук І.В. Міжнародний досвід організації адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2007. № 2. С. 105–112.
4. Ведерникова О.Н. Административная юстиция (опыт зарубежных стран). *Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы*. 1997. № 47. С. 52–60.
5. Land and Tax Appeal Courts. URL: http://www.courts.state.hi.us/courts/landtax/land_and_tax_appeal_courts.html#content
6. Беспалова А.О. Податкові суди США та Канади. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу ; відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2014. Т. 1. С. 111–114.
7. Шишкін В.І. Податковий Суд США. *Право України*. 1995. № 2. С. 16–20.
8. Селіванов А.О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади. *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 10. С. 2–5.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
10. Миськевич А.В. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2016. 222 с.
11. Об административном производстве : Закон Азербайджанской Республики. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868.
12. Закон Кыргызской Республики «Об административных процедурах» от 1 марта 2004 г. № 16. URL: <http://www.medialawca.org/document/-1647>.
13. Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедурах» от 28 октября 2008 г. № 433-3. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800433&p2={NRPA}>.

14. Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 г., №107-ІІ. *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 2000. № 20. Ст. 379. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1155.
15. Federal Administrative Procedure Act. URL: http://biotech.law.lsu.edu/Courses/study_aids/adlaw/.
16. Закон Федеративної республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру». *Нав. за Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор упоряд. В.П. Тимошук. Київ, 2003. 496 с.
17. Рекомендації Ради Європи №R (86) 12 про заходи з попередження і скорочення надмірного навантаження судів. *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. С. 216–218.
18. Манукян В.И. Страсбургское право. Европейский суд по правам человека. Право, практика, комментарий. Харьков : Право, 2017. 600 с.
19. Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя (прийнята Комітетом Міністрів 14 травня 1981 р. на 68-ому засіданні). *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. С. 294–296.
20. Про адвокатську монополію на представництво в судах. *Юридична газета online*. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pro-advokatsku-monopoliiyu-na-predstavnictvo-v-sudah.html>.
21. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.