



Список использованной литературы:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : чинне законодавство із змінами та доповненнями на 24 лютого 2016. – К. : Алерта, 2016. – 290 с.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

3. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://verhovenstvo.com/view/7647>.

4. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua>.

5. Про порядок здійснення підготовчого судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України : Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 03.10.2012.

6. Про узагальнення судової практики застосування судами першої та апеляційної інстанцій процесуального законодавства щодо обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України від 19.12.2014.

7. Волвенко П.В. Принцип одноманітності судової практики у контексті комунікативної теорії / П.В. Волвенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 4. – С. 16–23.

8. Дячук С.І. Застосування кримінального процесуального законодавства на підготовчому провадженні у суді першої інстанції / С.І. Дячук, В.І. Галаган, О.І. Галаган // Наукові записки НаУКМА. Серія «Юридичні науки». – 2013. – Т. 144–145. – С. 142–146.

9. Шминдрук О.Ф. Підготовче провадження в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / О.Ф. Шминдрук ; Академія адвокатури України. – К., 2016. – 230 с.

ИСТОЧНИКИ ПРАВА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ГЕРМАНИИ И СУДЕБНАЯ РЕФОРМА В УКРАИНЕ

Василий ИЛЬКОВ,

кандидат юридических наук, доцент, судья
Днепропетровского окружного административного суда

Summary

This article is focused on research of the basic operation of the sources of law and the system of administrative courts in Germany. The activities of the administrative courts is enshrined in the Constitution of Germany, this is the experience of the settlement of the status of administrative courts has been accounted for in the Article 125 of the Constitution of Ukraine. The analysis of the experience of the functioning of the administrative procedures, the implementation of the concept of autonomy of courts, separation of public law cases in Germany, was made for use during the judicial reform in Ukraine.

Key words: administrative courts, judicial reform, sources of law of the administrative justice, German constitution, Constitution of Ukraine, administrative procedures, concept of autonomy of administrative courts.

Аннотация

Статья посвящена исследованию основ функционирования системы и источников права административных судов Германии. Основы деятельности административных судов закреплены в Конституции ФРГ, именно такой опыт урегулирования статуса административных судов был учтен в части пятой статьи 125 Конституции Украины. Важными являются вопросы исследования применения административных процедур, реализации концепции автономии административных судов, разграничения юрисдикции публично-правовых споров в Германии для использования такого опыта во время проведения судебной реформы в Украине.

Ключевые слова: административные суды, судебная реформа, источники права административного судопроизводства, Конституция ФРГ, Конституция Украины, административные процедуры, концепция автономии административных судов.

Постановка проблемы. В контексте проведения судебной реформы в Украине особое место занимает проблематика путей реформирования системы административной юстиции как следствие внесения изменений в Конституцию Украины в части правосудия, а также внесения системных изменений в процессуальные законы.

Актуальность темы. В состоянии постоянного изучения и доработки находятся теоретические и практические разработки, в частности, усовершенствования системы административных судов Украины, основанные на зарубежном опыте. Основной целью внедрения системы административных судов было создание эффективной модели системы защиты прав, свобод и интересов лица от нарушений со стороны органов публичной власти. В связи с этим особую актуальность вызывает тематика изучения опыта формирования, правовых основ и источников

правового регулирования деятельности административных судов в Германии и использования такого опыта при осуществлении судебной реформы в Украине.

Развитие системы административного судопроизводства в Украине и использование опыта Германии исследовались в трудах В.Б. Аверьянова, А.М. Бандурки, И.Б. Колиушко, Р.А. Куйбиды, А.М. Пасенюка, Г.В. Рыжкова, М.И. Смоковича, В.Г. Перепелюка, М.И. Цуркана, Ларса Брокера, Отто Люхтерганда, Пауля Штелькенса и других.

Цель статьи – исследовать механизм и особенности правового режима и правовых основ деятельности системы административных судов в Германии, использования положительного опыта функционирования системы защиты прав, свобод и интересов лица от нарушений со стороны органов государственной власти, реализации принципа независимости судей и внедрения



системы осуществления административных процедур.

Изложение основного материала исследования. В соответствии с положениями статьи 125 Конституции Украины, судоустройство в Украине осуществляется исходя из принципов территориальности и специализации и определяется законом. С целью защиты прав, свобод и интересов лица в сфере публично-правовых отношений действуют административные суды [1]. Именно такие изменения в статусе и деятельности административных судов по защите прав, свобод и интересов лиц в сфере публично-правовых отношений были внесены в Конституцию Украины.

Функционирование системы административных судов в Украине базируется на реализации одного из фундаментальных принципов Конституции Украины: человек является высшей социальной ценностью, а обеспечение его прав и свобод – основная обязанность государства.

В части первой статьи 5 Кодекса административного судопроизводства Украины указано, что административное судопроизводство осуществляется в соответствии с Конституцией Украины, Кодексом административного судопроизводства Украины и международными договорами, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины [2, с. 7].

Следует отметить, что украинская модель системы административного судопроизводства была основана по образцам Германии, Франции и других стран Европейского Сообщества. При этом законодатель пытался сформировать особую, эффективную модель административной юстиции. Основной задачей административных судов в Украине является защита прав и интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц путем справедливого, непредвзятого и своевременного рассмотрения административных дел.

Особое внимание привлекает опыт организации и деятельности судов административной юрисдикции в Германии как государстве, близком к Украине в географическом, а также в право-

вом отношении. Это выражено, прежде всего, в схожести структуры права, понимании структуры правовой нормы, системы источников права. В этой стране административные суды имеют давнюю историю и считаются неотъемлемым элементом судебной системы государства [3, с. 199].

Согласно статье 92 Основного Закона Федеративной Республики Германии, судебная власть вверяется судьям; она осуществляется Федеральным конституционным судом, предусмотренным в Основном Законе, федеральными судами и судами земель. Положения этой статьи передают правосудие в руки судей и достаточно в обобщенном виде определяют структуру судебной ветви власти. Положения статьи 92 Основного Закона также влияют и на процессуальное право, применяемое судами. Если государство в лице компетентного органа решило ввести тот или иной вид судебного производства, оно должно обеспечить надлежащий порядок рассмотрения дел в соответствующих судах. Речь идет именно о процессуальном порядке рассмотрения административных дел, который должен отвечать в том числе и требованиям принципа правового государства, предъявляемым к судебным производствам [7, с. 62–63].

В Германии система административной юстиции является одной из пяти (наряду с общей, трудовой, финансовой, социальной юстицией) юрисдикций судебной системы страны.

Интересен для изучения факт применения положений Закона о судоустройстве 1877 года (в редакции Закона 1975 года), который определяет и упорядочивает деятельность судов. В то же время специальные законы или нормативные акты регулируют работу социальных, трудовых, административных судов, Федерального конституционного суда.

Федеративная Республика Германия является совершенным примером модели, которая предусматривает функционирование системы специализированных административных судов.

Административная юстиция в Германии органично входит в единую систему правосудия. В немецкой доктрине более последовательно проведен принцип разделения властей. Защиту конституционных прав человека от на-

рушений со стороны законодательного органа осуществляют Федеральный и земельные конституционные суды. Если права нарушает исполнительная власть, то защиту предоставляют административные суды. Административные суды имеют трехступенчатую систему: на уровне земель действуют административные суды как суды первой инстанции; на федеральном уровне действует Федеральный административный суд как суд первой и ревизионной инстанции. В судоустройстве Германии наряду с административными судами действуют еще две вертикали специализированных судов, которые разрешают споры публично-правового характера, – финансовые суды, суды по рассмотрению социальных споров, а также Федеральный патентный суд. Единообразное применение права всеми судами общей юрисдикции Германии на наивысшем уровне обеспечивает Общий сенат верховных судов Федерации, который принимает решение в случае выявления расхождений в применении норм права высшими судебными инстанциями Федерации [5, с. 13].

Система административных судов имеет три звена: суды первой инстанции, высшие административные суды от федеральных земель и Федеральный административный суд с местонахождением в г. Берлин [4, с. 161].

В статье 95 Конституции ФРГ указано, что для отправления правосудия в сфере общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юстиции Федерация учреждает в качестве верховных судебных палат Федеральную общую палату, Федеральный административный суд.

Деятельность административных судов закреплена в Конституции Федеративной Республики Германия как эффективная модель реализации права гражданина на судебную защиту от нарушения его прав государственной властью.

Именно этот опыт урегулирования статуса специализированных административных судов на конституционном уровне был использован законодателями в Украине: введена часть 5 статьи 125 Конституции Украины, согласно с которой с целью защиты прав, свобод и интересов лица в сфере публично-правовых отношений действуют административные суды.



Значительное количество дел, которые рассматриваются административными судами в Германии, касается именно отношений граждан с государством. Так, право гражданина на судебную защиту от нарушения его прав государственной властью является конституционным и закреплено в пункте 4 статьи 19 Основного Закона ФРГ.

Юрисдикция административных судов в Германии включает в себя судебный пересмотр отдельных управленческих решений, публично-правовые договоры, подзаконные акты и акты делегированного законодательства. Также к административной юрисдикции относят судебный пересмотр планов в форме управленческих решений (например, проектные планы утверждения) или в форме подзаконных актов (например, планы развития).

Правовые акты, принятые федеральным парламентом или парламентом федеративного государства, не могут быть обжалованы непосредственно в административных судах. Решение административного суда первой инстанции может быть обжаловано в высшем суде земли, а его решение, в свою очередь, – в кассационном производстве в Федеральном административном суде. Однако такое производство может быть открыто только в случае, если его допускает высший земельный суд или имели место серьезные процессуальные нарушения. В указанных в законе случаях возможно обращение в Федеральный суд, минуя высший суд земли. Федеральный административный суд принимает к рассмотрению дела в случаях, когда речь идет о нарушении норм федерального права. Если оспаривается правильность применения права земли, Высший административный суд принимает окончательное решение.

Согласно § 40 Положения об административных судах 1960 года, компетенция административных судов распространяется на все споры публично-правового характера, кроме конституционно-правовых споров. Суды принимают к рассмотрению не только иски граждан к государственным органам, но и некоторые споры между административными субъектами (например, сообщества и поселки), а также рассматривают споры о правах государственных служащих.

Система административной юстиции Германии создана для рассмотрения жалоб физических и юридических лиц на действия и акты органов публичной власти, а также решает споры между органами местного самоуправления, если эти жалобы и споры не относятся к компетенции других судов. Судебная система страны в целом и система административных судов в частности организована в соответствии с федеративным устройством государства на двух уровнях: федерация-земля [3, с. 198].

Административный суд компетентен в том случае, когда речь идет о «публично-правовом споре». Однако иногда довольно трудно определить границы между публично-правовым и частноправовым спором. При решении вопроса, какой это спор, следует исходить из природы правоотношений, на которые опирается требование истца. Публично-правовой спор является таковым в том случае, если исковое требование связано с нормами публичного права. Поэтому для определения компетенции (административный или гражданский суд) решающим является то, в данном случае основываются ли правоотношения преимущественно на положениях публичного или все же частного права.

Публично-правовыми считаются нормы, которые применяются административными учреждениями и другими субъектами публичного права при исполнении ими публичных задач и которые могут распространяться только на правоотношения между носителями публичного права или между государством (или другими субъектами публичного права), с одной стороны, и гражданами или юридическими лицами, с другой стороны [8, с. 92–93].

В основу разграничения дел административной юрисдикции, в соответствии с положениями Кодекса административного судопроизводства Украины, заложено именно такой принцип, как и в процессуальном законодательстве Германии, – публично-правовой спор имеется в том случае, если исковое требование связано с нормами публичного права, а одной из сторон выступает орган публичной власти.

Важно отметить, что иск об отмене административного акта и иск об обязательстве принятия административ-

ного акта требуют не только наличия права на иск, но и проведения предварительной административной процедуры. Согласно § 68 Кодекса административного судопроизводства Германии, перед подачей этих исков законность и целесообразность административного акта или его непринятие проверяются соответствующим уполномоченным административным органом.

Таким образом, предварительное производство – административная процедура – является обязательным условием для подачи иска, должно быть проведено истцом надлежащим образом, иначе суд вернет такой иск без рассмотрения. Нормы в предварительном производстве относятся к нормам императивного права, отклоняться от такой процедуры стороны не могут [8, с. 96].

Безусловно, такой механизм может быть использован при разработке проекта Административного процессуального кодекса Украины, похожий механизм уже регулирует порядок досудебного обжалования решений налоговых органов. В статье 99 Кодекса административного судопроизводства Украины упоминается о возможности досудебного порядка разрешения спора. Так, если истец воспользовался этим порядком, то для обращения в административный суд устанавливается месячный срок, исчисляемый со дня, когда истец узнал о решении субъекта властных полномочий по результатам рассмотрения его жалобы на решение, действия или бездействие субъекта властных полномочий [2, с. 60]. То есть в Кодексе административного судопроизводства Украины предусмотрен случай рассмотрения дела в порядке искового производства после того, как истец воспользовался возможностью досудебного порядка разрешения спора, однако досудебное решение спора – это право, а не обязанность истца.

Еще одним важным элементом проведения реформирования судебной системы является реформирование административных судов. Постепенно системе административных судов в Украине важно преобразовать с дуалистической модели судов первой инстанции (дела административной юрисдикции рассматривают окружные административные суды и местные общины суды как административные) в единую автономную



систему (дела административной юрисдикции рассматривают только окружные суды). Основным принципом функционирования новой системы административных судов должно выступать то, что публично-правовые споры и дела административной юрисдикции будут исключены из подсудности местных общих судов как административных судов (по примеру немецкой модели). В дальнейшем возможна реализация концепции автономности функционирования административных судов в Украине, ведь конституционные основы такой модели уже заложены.

Итак, как уже отмечалось выше, основатели системы административных судов в Украине использовали в качестве примера опыт функционирования институтов административных процедур и административной юстиции в Германии, на основе которых был составлен современный Кодекс административного судопроизводства Украины.

Положения статьи 125 Конституции Украины закрепили на конституционном уровне правовой статус административных судов как судов, призванных защищать права и свободы личности в сфере публично-правовых отношений.

Внесение в Конституцию Украины правовых основ деятельности административных судов на примере Германии способствует реализации принципов, установленных положениями статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, установленным законом, который рассмотрит спор относительно его прав и обязанностей. При этом административным судам следует обеспечить обособленность от общих судов и реализацию принципа судебской независимости при рассмотрении публично-правовых споров.

Исходя из вышесказанного, важно сделать следующие **выводы**.

Именно на уровне Основного Закона (Конституции) ФРГ указано, что для осуществления правосудия в области административной юстиции Федерация учреждает в качестве верховных судебных палат Федеральную общую палату, то есть основывается Высший

федеральный административный суд.

Деятельность административных судов закреплена в Конституции Федеративной Республики Германия как действенная практическая модель реализации права гражданина на судебную защиту от нарушения прав в сфере публично-правовых отношений. Именно этот опыт урегулирования статуса специализированных судов на конституционном уровне был учтен в части 5 статьи 125 Конституции Украины, согласно которой с целью защиты прав, свобод и интересов лица в сфере публично-правовых отношений действуют административные суды.

В законодательстве Германии предусмотрено процедуру обжалования в досудебном порядке решений органов публичной власти, что является обязательным условием при обращении в административный суд. Такой механизм может быть использован при разработке проекта Административного процедурного кодекса Украины.

В основу принципов разграничения дел административной юрисдикции, в соответствии с положениями Кодекса административного судопроизводства Украины, заложено именно такой принцип, как и в процессуальном законодательстве Германии: публично-правовой спор является основополагающим в том случае, если исковое требование связано с нормами публичного права, а одной из сторон выступает орган публичной власти.

Одним из элементов реформирования системы административных судов выступает положение о том, что публично-правовые споры и дела административной юрисдикции следует исключить из предметной подсудности местных общих судов как административных (по примеру немецкой модели). В дальнейшем возможна реализация концепции автономности функционирования административных судов в Украине, ведь конституционные основы такой модели уже заложены.

Активизация развития административного судопроизводства и доктрины административного процесса как административного судопроизводства является иллюстрацией реализации конституционного принципа ответственности государства перед человеком за свою деятельность и защиты прав и интересов человека.

Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: текст прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 року (із змінами та доповненнями станом на 1 вересня 2015 року) / Вищий адміністративний суд України. – К. : ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2015. – 208 с.
3. Войнолович С.Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції / С.Ю. Войнолович // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2–3. – С. 197–202.
4. Кальц В. Адміністративне судочинство Німеччини та його функціонування / В. Кальц // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1. – С. 160–165.
5. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 536 с.
6. Кравчук Т.О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах / Т.О. Кравчук // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4(8). – С. 15–25.
7. Рижков Г. Принцип правової держави в Основному Законі (Конституції) ФРН і судова практика Федерального Конституційного суду ФРН / Г. Рижков. – К. : Книги для бізнесу, 2008. – 112 с.
8. Штелькенс П. Юрисдикція адміністративних судів, їх структура і склад / П. Штелькенс // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів № 2 / Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва. – К., 2012. – 188 с.