

5. Про міжнародний комерційний арбітраж: Закон України від 24.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 25. — Ст. 198.
6. Господарський процесуальний кодекс України з постанетними матеріалами. — К.: Юстиніан, 2002. — 544 с. — Ст. 12.
7. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. — 2000. — №1. — С. 68–79.
8. Рижков Г. Роль принципу офіційності в адміністративному процесуальному праві за європейським досвідом // Адміністративне юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 516–519.
9. Зайцев Й. Административные иски // Российская юстиция. — 1996. — № 4. — С. 23–25.

УДК 342.92(430)

**А. Неугодніков**  
*аспірант кафедри адміністративного  
та фінансового права ОНЮА*

### АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО НІМЕЧЧИНИ

Необхідність формування адміністративної юстиції України неможливе без вивчення зарубіжної практики функціонування адміністративних судів, їх становлення та розвитку. З цього приводу інтерес викликає адміністративне судочинство Німеччини.

Правовий інститут адміністративної юстиції Німеччини характеризується наявністю спеціальних адміністративних судів, відокремлених від загальних судів цивільної і кримінальної юрисдикції, а також процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти й дії (бездіяльність) [1].

Адміністративній юстиції ФРН в українській спеціальній юридичній літературі приділяється незначна увага. Однак оригінальна німецька правова література з цього питання значна; видруковані солідні коментарі до закону про адміністративне судочинство [2], підручники з відповідного навчального курсу [3].

Німецька система характеризується наявністю в системі судових органів спеціальних адміністративних судів, які є, як і інші суди, незалежними і підпорядкованими лише законам [4]. Параграф 1 Положення про адміністративне судочинство, прийнятого у ФРН 1960 р. (останніми змінами від 1996—1997 р.), визначає, що адміністративне судочинство здійснюється незалежними від адміністративних органів судами (далі — ПпАС). Зазначеним законодавчим актом детально визначена процедура подачі і розгляду адміністративних позовів. На відміну від французької системи, у якій найважливішим є здійснення судом об'єктивного контролю (перевірки) застосування норми, німецька адміністративна юстиція створена для забезпечення, у першу чергу, судового захисту прав громадян.

Система адміністративного судочинства Німеччини включає три інстанції: Адміністративний суд землі (суд першої інстанції); Вищий адміністративний суд землі (апеляційна інстанція); Федеральний адміністративний суд (касаційна інстанція). У ФРН юрисдикція адміністративних судів у сфері публічно-правових суперечок має кілька обмежень:

1) звернення до адміністративного суду можливе лише в тому випадку, якщо скарга особи була відхилена адміністративною інстанцією, вищестоящою щодо тієї, яка видала оскаржуваний акт. Таким чином, позов про оскарження акту управління може бути поданий до адміністративного суду тільки після перевірки цього акта в порядку попереднього адміністративного провадження;

2) для визначених областей публічної адміністрації існують самостійні галузі судової системи: суди по соціальних справах, фінансові суди;

3) спори про публічно-правові компенсації розглядаються звичайними судами у порядку цивільного судочинства.

Загальна адміністративно-судова юрисдикція формувалася протягом тривалого часу, одночасно зі створенням єдиного федерального процесуального права. 1960 р. було прийнято ПпАС. Судові палати (колегії) адміністративних судів складаються з трьох професійних суддів і двох засідателів; сенати Федерального адміністративного суду складаються з п'яти професійних суддів.

З 1960 р. ПпАС змінювалося кілька раз. Правда, перших п'ятнадцять років дії цього закону пройшли без істотних нововведень, оскільки він цілком забезпечував здійснення встановлених у ст. 19 Основного Закону Німеччини конституційних гарантій.

Нині повернено п'ять суттєвих змін і доповнень цього законодавчого акту. Причиною внесення перших змін стало прийняття 1976 р. Закону про адміністративно-процесуальну діяльність (Закон про

адміністративні процедури). Друга зміна здійснена у зв'язку з прийняттям Закону “Про зменшення навантаження судів у сфері адміністративно- і фінансово-судової юрисдикції” від 31 березня 1978 р. Цей Закон був виданий у зв'язку із стрімким зростанням числа позовних вимог, що спрямовуються до адміністративних і фінансових судів.

Третя зміна Положення про адміністративне судочинство відбулася у зв'язку з прийняттям Закону від 17 грудня 1990 р. “ Про нове регулювання адміністративно-судового процесу”. Це стало, у свою чергу, першим за останні тридцять років його дії великомасштабним реформуванням адміністративного процесу у Німеччині. Текст Положення зазнав серйозних змін і доповнень. Обновлений Закон набрав сили з 1 січня 1991 р. Мета нововведень полягала, насамперед, у наданні адміністративному процесу гнучкості, міцності і його удосконаленні. Якщо говорити про ці зміни в загальному плані, то багато положень зазначеного нормативного акту піддалися конкретизації і подальшому розвитку. Ряд організаційних і процесуальних питань федеральний законодавець навмисне залишив відкритими, даючи тим самим можливість законодавцям земель вносити необхідні зміни і доповнення.

Перша істотна “структурна” зміна (вона ж, по суті, є четвертою зміною) Положення про адміністративне судочинство відбулася у зв'язку з уведенням 11 січня 1993 р. Закону про зменшення навантаження на судочинство, що поширилося і на суддів загальних адміністративних судів.

Шостий закон, який змінив ПпАС, був прийнятий 1 листопада 1996 р. і набрав сили 1 січня 1997 р. Метою цього закону стали зміцнення процесу і прискорення процесуальної діяльності.

Адміністративний процес (тобто провадження в адміністративних судах) підрозділяється на два: попередній (тимчасовий) правовий захист (провадження попереднього захисту) і основне провадження. Основне провадження є головною складовою адміністративного процесу і здійснюється, у більшості випадків, розглядом адміністративно-судових справ. Попереднє провадження, задумане законодавцем як виняток, набуло великого значення завдяки тривалості основного провадження.

Параграф 40 (абз. 1 п. 1) Положення про адміністративне судочинство передбачає, що “Звернення до адміністративного суду надано по всіх публічно-правових спорах неконституційно-правового виду, якщо ці спори не віднесені федеральним законом до підсудності іншого суду”. Ця норма закону вважається основним принципом організації і функціонування адміністративного судочинства, оскільки вона встановлює збірну підсудність загальних адміністративних судів для всіх публічно-правових суперечок таким чином, що передбачена ст. 19 (абз. 4 п. 2) Основного Закону Німеччини субсидіарна (допоміжна) підсудність судів утрачає своє практичне значення.

Значна частина публічно-правових суперечок віднесена законом до підсудності інших судів. Сюди належать не тільки встановлені § 33 Положення про фінансові суди і, отже, підсудні фінансовим судам податкові суперечки, а також визначені в § 51 Закону про соціальні суди соціально-правові суперечки і, крім того, публічно-правові суперечки, як наприклад, про відшкодування державою (державним органом) збитків, заподіяних чиновником під час виконання службових обов'язків, чи позови проти адміністративних актів, виданих органами юстиції. Однак віднесення до підсудності фінансових судів податкових, і пов'язаних з ними суперечок, а також установа підсудності соціальних судів (соціально-правові суперечки), не має конкретного характеру.

Адміністративне судочинство ґрунтується на принципі так званого “пошукового” (інквізиційного) процесу, тобто суд (суддя) зобов'язаний самостійно і за своєю ініціативою добувати відсутні, на його думку, докази з метою винесення справедливого, об'єктивного законного рішення.

Основою адміністративно-судового розгляду справи є позов. Звернення особи до адміністративного суду з позовом можливо тільки у випадку, якщо адміністративний орган не задовольнив його скаргу. Німецьке адміністративне судочинство розмежує кілька видів позовів, що спрямовуються до адміністративних судів. Вони розрізняються в залежності від вимог правового захисту позивача і пов'язані з різними умовами допустимості судового розгляду.

Як і в цивільному, в адміністративному процесі концептуально розрізняються наступні види позовів, встановлені в № 43 (абз. 2 п. 1) Положення про адміністративне судочинство: 1) конститутивний (позов про встановлення, зміну чи скасування правовідносини); 2) позов про виконання зобов'язання (позов про примус відповідача до здійснення визначеної дії); 3) установчий позов (позов про визнання). Конститутивний позов націлений на утворення чи зміну (скасування) правового відношення; позов про виконання на реалізацію вимоги на дію, бездіяльність чи заборону дії (поведінки); установчий позов — на з'ясування змісту правового відношення. Система позовів в адміністративному процесі має подальше розмежування.

Розрізняють п'ять найважливіших видів адміністративно-судових проваджень: 1) негативний позов; 2) позов про зобов'язання адміністративного органу видати визначений адміністративно-правовий акт; 3)

загальний позов про встановлення, зміну чи скасування правовідносини; 4) установчий позов (позов про визнання); 5) провадження по здійсненню контролю за правовими нормами, тобто процес виявлення відповідності норм конституційним положенням і положенням законодавчих актів.

Одним з найважливіших позовів є позов про визнання недійсним адміністративного акта, що висувається у випадках, коли, у відповідності зі ст. 42, потрібно скасувати адміністративний акт (що створює додаткові труднощі, які покладають на суб'єктів права додаткові обов'язки). Бо адміністративний акт передбачає усякий захід державного органу, за допомогою якого, в окремому випадку створюються діючі і юридичні наслідки, що впливають на життя, не тільки у внутрішній сфері управління, тому позовом можуть бути оскаржені, наприклад, такі заходи, як заборона підприємницької діяльності, заборона на проведення зборів чи рішення, пов'язане з плануванням вулиці чи дороги.

Заперечувальний позов можливий у випадках, коли мова йде про скасування адміністративного акту, адресованого зацікавленим особам, що отримали у результаті його видання визначені привілеї і, одночасно, погіршує положення позивача (так називаний "адміністративний акт подвійної дії"). Наприклад, позов громадянина до сусіда про заборону для останнього визначеного будівництва, про судову перевірку відхилення однієї з кандидатур при визначенні на публічну службу [7], переведення на більш високу посаду і т. д. У цих випадках повинне бути ретельно перевірене право на позовну заяву.

Для адміністративного судового процесу законодавець установив відповідну вимогу, що впливає з гарантії правового захисту для тих осіб, права яких порушені безпосередньо. Такі "популярні позови" (тобто позови у захист третіх осіб) вилучені з адміністративного процесу. Правом звернення з позовом до адміністративного суду володіє тільки та людина, права якої порушені виданим адміністративним актом. Відповідно до загальноприйнятої думки ("теорія можливостей") для подачі позовної заяви достатньо, щоб факт порушення власних прав особи впливав зі змісту складеного ним позову.

Позовному провадженню (тобто подачі позову про скасування адміністративного акта в суд) обов'язково передує процедура оскарження цього акта в самих державних органах (оскарження акту в адміністративному порядку). Хоча в цьому випадку мова йде про адміністративне провадження, вказана умова конкретна і урегульована в ПпАС (п. 68) і має однакову силу на території всієї Німеччини, що виправдано характером його попереднього провадження стосовно позовного судово-адміністративного процесу по скасуванню адміністративного акта.

Ведеться багато дискусій із приводу того, чи можуть вищі органи, що розглядають скаргу на адміністративний акт, змінити оскаржуваний правовий акт у бік погіршення становища особи, яка заявила скаргу. Ті з авторів, що виступають за поліпшення правового захисту особи чи звільнення адміністративних судів від додаткових навантажень по розгляду можливого позову, заперечують допустимість погіршення правового становища особи. Ті ж, хто, у першу чергу, наполягають на самоконтролі управління, принципово погодяться з погіршенням становища "скаржника". Параграф 79 ПпАС твердить, що законодавець виходить з того, що рішення по скарзі може укладатися "щодо оскаржуваного адміністративного акту додаткове окреме обтяження". Однак закон нічого не говорить про види й обсяг такого обтяження чи погіршення положення позивача. Федеральний адміністративний суд зв'язує допущення погіршення положення із застосуванням матеріальним правом, при цьому в кожному конкретному випадку повинні дотримуватися принципи захисту довіри, віри і вірності.

Позов про заперечення адміністративного акта відповідно до абз. 1 №74 ПпАС мусить подаватися до адміністративного суду протягом одного місяця після вручення рішення адміністративного органу, що проводив перевірку адміністративного акта. Якщо це рішення не містить роз'яснень щодо порядку подачі до суду позовної заяви, то тоді термін подачі позову складає один рік (абз. 2 №58 ПпАС). Якщо по скарзі зацікавленої особи адміністративний орган не виносить рішення чи без поважних причин і підстав у встановлений термін), то позов, що заперечує, може бути безпосередньо, тобто без проведення попереднього провадження, спрямований до суду (п. 1 № 75 ПпАС). У цьому випадку закон надає позивачу, як правило, тримісячний термін (п. 2 №75 ПпАС).

У випадку задоволення позову суд виносить рішення про скасування адміністративного акта, а також рішення адміністративного органу по скарзі особи на стадії досудового розгляду (абз. 1 п. 1 №113 ПпАС). При частковому задоволенні позову відбувається часткове скасування адміністративного акта. У випадку виконання адміністративного акта суд може вимагати усунення наслідків його дії (абз. 1 п. 2 № 113 ПпАС).

Виконання адміністрацією судових рішень, як правило, на практиці не викликає ніяких ускладнень і непорозумінь; органи управління, поважаючи рішення адміністративного суду, вчасно і ретельно виконують їх. Відповідальні посадові особи, у випадку порушення посадових обов'язків у процесі

виконання судового рішення щодо накладення на орган управління штрафних санкцій, несуть відповідальність перед відповідним адміністративним органом у порядку регресної вимоги (позову).

### Література

1. Хайде В. Система правосуддя Федеративній Республіки / Германський Фонд міжнародного правового співробітництва // Федеральний вестник. — 1990. — 111 с.
2. Див., наприклад: Verwaltungsgerechtsordnung: Kommentar / Redeker K., Oertzen H., Redeker M. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer, 12. Aufl., 1997.
3. Див., наприклад: Schmitt Glaeser W. Verwaltungsprozeßrecht. 14. Aufl. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden, 1997; Hufen F. Verwaltungsprozeßrecht
4. Див.: Административное право зарубежных стран. — С. 123–127; Костарева Т. А. О судебной системе ФРГ // ЖРП. — 1997. — №8. — С. 128–138; Чечот Д. М. Административная юстиция. — С. 36–40; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т государства и права Российской академии наук. — 1997. — С. 121–122.
5. Див.: Pietzner R., Ronellfitch M. das Assersorexamen im Öffentlichen Recht. 7. Aufl. Dusseldorf, 1991. — С. 121–122.
6. Див.: Kopp F.O. Verwaltungsgerichtsordnung. 8. Aufl. München, 1990.
7. Див., Kernbach U. Die Konkurrentenklage im Beamtenrecht. Aachen, 1995.

УДК 342.92(477)

**О. Ф. Андрійко**

*д-р юрид. наук, провідний науковий співробітник  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корещького НАН України*

## ПИТАННЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ОКРЕМИХ ЙОГО ІНСТИТУТІВ

Адміністративне право в більшості країн світу вважається однією з основних галузей права. В Україні адміністративне право теж відносять до фундаментальних, пріоритетних галузей правової системи. Та розвиток його проходить досить повільно і правова наука України не сформувала ще стійкої думки щодо предмету, основних цілей та завдань адміністративного права, основних його інститутів та їх визначеності.

В різних країнах до цих питань є свій підхід, який обумовлюється місцем адміністративного права в системі права держави, рівнем розвитку цієї галузі права та іншими особливостями, притаманними тій чи іншій державі. Тому при визначенні предмету регулювання адміністративного права України ми маємо зважати на свої умови і особливості розвитку і включати в нього перш за все відносини у сфері державного управління, питання організації і діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Метою подальшого розвитку адміністративного права і таких його інститутів, зокрема, як система органів виконавчої влади, правових режимів, державної служби і державного контролю, адміністративних процедур, юридичної відповідальності, адміністративної юстиції, має бути забезпечення ефективності діяльності вказаних органів та захист громадян від неправомірних дій цих органів та їх посадових осіб.

Важливим інститутом адміністративного права є державний контроль, розвиток якого відбувається без достатнього організаційного та правового забезпечення. Зокрема, відсутній “керівний центр”, який би здійснював координацію діяльності контролюючих органів в сфері виконавчої влади та здійснював аналітичну і прогностичну функцію щодо проблем, які виникають в управлінні чи можуть виникнути. Правове регулювання контролю у різних сферах та галузях управління відзначається певними протиріччями щодо визначення таких понять як контроль, нагляд, моніторинг форм і методів контролю, провадження контрольної діяльності.

Дослідження діяльності суб’єктів державного контролю у сфері виконавчої влади дає підстави стверджувати, що на сьогодні ми маємо в Україні значну кількість органів контролю з різним правовим статусом, різними повноваженнями щодо здійснення контрольної діяльності і недостатнє регулювання та відсутність координації функції контролю, принаймні на науково-методологічному рівні.

Проведений аналіз показує наявність різних видів державного контролю, які, в свою чергу, можуть поділятися на підвиди. Спільною для всіх видів контролю є мета його здійснення, хоча кожен з них наділений певними характерними для нього рисами. В залежності від критерію, який беремо за основу класифікації державного контролю, отримуємо певний вид державного контролю.