



29. Бойко І. Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918): навч. посібник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017. 312 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Пыртко Михаил Сергеевич – аспирант кафедры истории государства, права и политико-правовых учений Львовского национального университета имени Ивана Франко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pyrtko Mikhail Sergeevich – Postgraduate Student at the Department of State History, Law and Political-Law Studies of Ivan Franko Lviv National University

mpyrtko@gmail.com

УДК 342.92

ЕВРОПЕЙСКИЕ МОДЕЛИ ОБЖАЛОВАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ УКРАИНЫ

Олег РОЙ,

аспирант Киевского университета права Национальной академии наук Украины, секретарь судебного заседания Черкасского окружного административного суда

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены некоторые европейские модели обжалования правовых актов субъектов публичной администрации. Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность административной юстиции государств ЕС. Исследована специфика административных производств по обжалованию нормативных актов и правовых актов индивидуального действия. На основании анализа нормативной базы акцентировано внимание на важности внесения изменений в Кодекс административного судопроизводства Украины. Доказывается необходимость принятия Закона об административной процедуре, который должен урегулировать отношения органов публичной власти, их должностных лиц с физическими и юридическими лицами. Сформулированы практические рекомендации в исследуемой сфере.

Ключевые слова: административный суд, обжалование правового акта, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Украины, административная юстиция.

EUROPEAN MODELS OF APPEALING OF LEGAL ACTS AND SUGGESTIONS FOR UKRAINE

Oleg ROY,

Post-graduate Student of the Kiev University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Secretary of the Court Session of the Cherkassy District Administrative Court

SUMMARY

The article considers some European models of appealing the legal acts of subjects of public administration. The regulatory legal acts regulating the activity of administrative justice of the EU states are analyzed. The specificity of administrative productions for appealing against normative acts and legal acts of individual action is investigated. Based on the analysis of the regulatory framework, attention is impaired on the importance of amending the Code of Administrative Proceedings of Ukraine. It is proved necessary to adopt the Act of Administrative Procedure, that should regulate relations between public authorities, their officials and officials with individuals and legal entities on the adoption of legal acts. The author has formulated the practical recommendations in the field of research are.

Key words: administrative court, appealing of a legal act, administrative legal proceedings, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine, administrative justice.

Постановка проблемы. Современный этап реформирования судебной системы характеризуется поиском наиболее целесообразной системы функционирования административного судопроизводства для надлежащего обеспечения прав, свобод и интересов частных лиц.

Принятая Советом судей Украины «Стратегия развития судебной власти Украины на 2015–2020 годы»

[1] и Указ Президента Украины «О Стратегии реформирования судостроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 годы» [2] стали основой для глубокого реформирования отечественной судебной системы. Указанные акты направлены на приведение судебной системы Украины в соответствие с передовыми практиками Европейского Союза.



Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью исследования научно-теоретической, законодательной базы и материалов судебной практики, связанных с обжалованием правовых актов, зарубежного опыта в исследуемой сфере, в частности государств-членов Европейского Союза. Анализ моделей обжалования правовых актов органов публичной администрации позволит, при использовании метода сравнения, выявить существующие проблемы действующего законодательства Украины и предложить рекомендации по их устранению.

Состояние исследования. Европейские модели обжалования правовых актов в судах административной юрисдикции в той или иной степени исследовались такими отечественными учеными и юристами-практиками, как В.Б. Аверьянов, Н. Бабяк, М.И. Беликова, А.И. Белова, В. С. Дорош, И.Б. Колиушко, Р.А. Куйбида, Д.В. Лученко, Ю.С. Педько, В.В. Решота, Ю.М. Стариков, А.В. Хворостянкина и др.

Однако отсутствуют научные разработки с учетом принятия новой редакции Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины) от 15.12.2017 [3], что актуализирует изучение европейских моделей обжалования правовых актов, нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность административной юстиции стран-членов Европейского Союза (далее – ЕС).

Целью и задачей статьи является анализ научных взглядов, законодательной базы государств-участников ЕС относительно обжалования правовых актов в административных судах, выработки предложений и рекомендаций для Украины для совершенствования механизма функционирования данного института.

Изложение основного материала. Система административных судов в советский период оставалась недосягаемой мечтой, а опыт ее функционирования в развитых странах подвергался сокрушительной критике [4]. Ее «проблемки» могли существовать только в пределах административного (внесудебного) обжалования, и только в той мере, насколько это позволял существующий в то время политический режим.

Поэтому закрепленные в статье 55 Конституции Украины положения, что каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц [5], а в дальнейшем – принятие КАС Украины и формирования административной юстиции, стали своеобразным «прорывом» на пути утверждения защиты прав, свобод и интересов частных лиц от нарушений субъектов властных полномочий.

Если обратиться к зарубежному опыту, то анализ судебных систем основных европейских государств также свидетельствует, что административная юстиция существует в большинстве стран как эффективный механизм защиты прав, свобод и законных интересов личности от нарушений со стороны органов публичной власти. Более того, в Международной ассоциации органов административной юрисдикции представлены соответствующие высшие юрисдикционные органы более 100 стран мира и международных организаций (как членов, наблюдателей, приглашенных юрисдикций), что подтверждает функционирование административной юстиции не только в Европе, а практически во всех частях мира [6, с. 194].

Организация административной юстиции в странах-членах ЕС имеет определенные различия. Это связано с историческими, культурными, ментальными факторами, а главное – особенностями правовой системы данного государства, ее поэтапного развития, которые обуславливают и существенные характеристики современной системы административного судопроизводства. Кроме этого, значительное влияние на организацию административного судопроизводства имеют наднациональные, интеграционные процессы, которые происходят на территории общего европейского пространства. Поэтому даже те страны, которые не входят в Европейский Союз, также испытывают ощутимое влияние международных судебных учреждений. Так, после решений Европейского Суда по правам человека ряд стран-членов Совета Европы были вынуж-

дены начать структурные правовые реформы, в частности в организации судостроительства [7, с. 142].

В частности, в государствах континентального права – Франция, Германия, Польша и др. – эти функции выполняют административные суды, к юрисдикции которых относят рассмотрение административных дел, где жалобщиком выступает лицо частного права. В странах общего права – Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и др. – контроль за административными актами осуществляется судьями общих судов, чья юрисдикция включает вопросы как частного, так и публичного права, а с недавних пор – также специально созданными узкоспециализированными административными судами [8].

Украина, как известно, принадлежит к романо-германской правовой семье. Однако обжалование правовых актов, действий и бездействия органов публичной администрации возможно и в вышестоящий орган (административное обжалование), поэтому в научной литературе небезосновательно делается вывод о наличии в украинском опыте признаков различных моделей административной юстиции. По нашему мнению, преимуществами отечественного института административного обжалования являются: четкое соответствие системы органов, рассматривающих жалобу, специфике сферы общественных отношений (например, если экологическая сфера, то есть соответствующие экологические инспекции); «разгрузка» судов, поскольку часть дел об обжаловании рассматривается в досудебном порядке; быстрая и упрощенная процедура рассмотрения по сравнению с судебной. В противовес существуют и недостатки такого опыта: «связанность» государственных органов как единого административного аппарата даже при учете вертикальных отношений ставит под вопрос беспристрастность рассмотрения дел об обжаловании; отсутствие четкой процедуры рассмотрения жалоб. Поэтому, считаем, остается актуальным принятие Закона об административной процедуре, что позволит вывести указанную категорию обращений с правового регулирования Закона Украины «Об обращениях граждан» [9], поскольку



даже этимология слов «обращение» и «административное обжалование» имеют разную правовую природу и не могут регулироваться одними и теми же нормативными актами.

Прежде всего, обратимся к модели обжалования правовых актов в Федеративной Республике Германия (далее – ФРГ). Законодательством, регулирующим обжалование правовых актов субъектов властных полномочий в ФРГ является Кодекс административного судопроизводства (*Verwaltungsgerichtsordnung*) (далее – КАС ФРГ) [10], Закон об административных процедурах ФРГ (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) [11]. При этом внесудебное обжалование является обязательным этапом перед судебным обжалованием правовых актов. А административный акт определяется Законом об административных процедурах ФРГ как какое-либо решение, порядок или другое действие, принятое органом для решения конкретного дела в сфере публичного права, имеющее внешне правовые последствия [11].

В ФРГ существует пять видов судов, три из которых специализируются в сфере публичного права, а два – в сфере частного. В частности, споры, возникающие в сфере публичного права, рассматривают финансовые суды (*Finanzgericht*), которым подсудны налоговые споры, социальные (*Sozialgerichte*), рассматривающие дела социального обеспечения, и непосредственно административные (*Verwaltungsgerichte*), юрисдикция которых распространяется на все другие административные дела. Споры, возникающие в сфере частного права, рассматривают суды по трудовым спорам (*Arbeitsgerichte*) и суды общей юрисдикции (*ordentliche Gerichte*), специализирующиеся на делах гражданского и уголовного направления, где администрация (субъект властных полномочий) выступает в правоотношениях, имеющих частных (имущественный) характер [12].

Анализ опыта ФРГ в исследуемой сфере позволяет сделать вывод о том, что в Украине, где административные суды рассматривают больше категорий дел, законодателю следует обратить внимание на решение вопроса о их специализации.

Административная юстиция Франции – это совокупность административных судов, объединенных под руководством Государственного Совета. Контроль французских административных судов более оперативный и последовательный, чем контроль над администрацией общих судов в других странах. В административные суды ежегодно поступают десятки тысяч жалоб, и «суды рассматривают как малозначительные (о пенсиях, возмещении ущерба и т.д.), так и крупные политические дела. Они проверяют законность административных актов – от рядовых муниципальных до ординасов президента (ординасы – указы Президента, имеющие силу закона)». Дела этих судов касаются многих жизненных сфер общества: моральной – цензура прессы и кино; политической – выборы; экономической – военная экономика, хозяйственное управление и планирование, строительство и др. [13, с. 340].

Книга II Кодекса административного судопроизводства (*Code de justice administrative*) гласит, что административными судами и апелляционными административными судами рассматриваются дела по обжалованию любых правовых актов управления, индивидуальных и нормативных, кроме правовых актов Кабинета министров, имеющих политический характер или имеющих целью обеспечение обороны и безопасности государства, а также за исключением правовых актов дисциплинарного характера. На основе рассмотрения административного дела об обжаловании правового акта возможна его отмена с возмещением ущерба, а также изменение нормативно-правового акта, который нарушает права, свободы и интересы истца [14].

Вопрос о возмещении ущерба, причиненного действием правового акта, в полной мере не урегулирован на сегодня КАС Украины. Например, в случае отмены правового акта возникает вопрос о наличии вреда, который им нанесен, в этом контексте действует презумпция правомерности требования истца, как частного лица. Но когда встает вопрос о размере ущерба и каким образом ущерб причинен, то истцу необходимо доказать указанные обстоятельства.

В связи с этим считаем целесообразным внести следующие изменения в КАС Украины: во-первых, указать определенные условия, при наличии которых возможно обращение с таким требованием; во-вторых – закрепить необходимость доказать наличие и размера ущерба, причиненного действием правового акта, который нарушает имущественные или неимущественные права физических или юридических лиц.

Аналогичную позицию высказано Верховным Судом Украины о моральном вреде. Так, в заявлении о возмещении морального (неимущественного) вреда должно быть указано, в чем заключается этот вред, какими неправомерными действиями или бездействием вред нанесен истцу, из каких соображений он исходил, определяя размер ущерба, и какими доказательствами это подтверждается [15].

В Польше, согласно статье 3 Закона о судопроизводстве в административных судах от 30.08.2008 (далее – Закон Польши от 30.08.2008), административные суды осуществляют контроль за деятельностью органов государственного управления и применяют меры, предусмотренные настоящим Законом, включающие решения жалоб по: административным решениям; решениям, вынесенным в административном процессе; положениям относительно исполнительного производства и безопасности, которые могут быть обжалованы; других актов или деятельности публичной администрации относительно полномочий или обязанностей; письменных толкований положений налогового законодательства; актов местного законодательства органов местного самоуправления и органов местного самоуправления; актов органов местного самоуправления и их объединений; актов надзора за деятельностью органов местного самоуправления и др. [16].

Одним из направлений деятельности Высшего административного суда Польши стало устранение из правового оборота дефектных актов нормативного характера. Суд стал одним из самых активных органов, который обращался в Конституционный Суд с требованием оценить конституционность того или иного норматив-



ного акта. Высший суд ввел в свою практику опыт непосредственного применения в ходе рассмотрения подведомственных ему дел положений польской Конституции и тем самым осуществлял (до некоторой степени) конституционный контроль за законностью административных актов [17].

Однако в Законе Польши от 30.08.2008 отсутствует глава об особенностях производства по отдельным категориям дел. Поэтому положения КАС Украины в этом контексте являются более прогрессивными. Однако нормы указанного Закона, регулирующие деятельность Высшего административного суда Польши по исправлению недостатков нормативно-правовых актов, представляют научный и практический интерес, и могут быть заимствованы отечественным законодателем.

В Нидерландах действует Закон об общем административном праве (*Algemene wet bestuursrecht Geldend*), который распространяется как на деятельность органов публичной администрации, так и административных судов. В соответствии с указанным Законом декрет – письменное решение административного органа, включая публичное законодательство. Решение – это решение, которое не является общедоступным, включая отказ в заявлении. Заявление трактуется как запрос от заинтересованной стороны для принятия решения. Под правилом (нормой) политики понимаются общие правила, определенные указом, не являются обязательным правилом в отношении интересов, установления фактов или толкования уставных правил при выполнении полномочий административным органом [18].

Аналогичные положения имеет законодательство в сфере административной юстиции Мальты. Так, Закон «Об административном правосудии Мальты» (*Administrative Justice Act*) определяет понятие административного акта, включая решения публичной администрации в отношении любого заказа, лицензии, ордера, концессии, разрешения или отказа от любого субъекта публичной администрации [19].

По нашему мнению, нормы законодательства Нидерландов и Мальты,

касающиеся понятий «административный акт», «решение», «декрет», «заявление» и других видов правовых актов, интересны для Украины, поскольку указанные понятия связаны с четким определением предмета публично-правового спора.

В Эстонии компетенция административных судов, порядок подачи иска в административный суд и правила административного судопроизводства предусмотрены Кодексом административного судопроизводства Эстонии (*Halduskohtumenetluse seadustik*). Административные суды Эстонии, по сравнению с украинскими, имеют более четкие и широкие полномочия, касающиеся решений субъектов публичной администрации. В частности, предусмотрены такие полномочия административного суда Эстонии, как: полностью или частично отменить административный акт; ввести в действие административный акт или остановить действие акта; запретить выдавать административный акт или выполнять акт; выплатить компенсацию за ущерб, причиненный публичному праву; составить руководство по ликвидации последствий административного акта; определить недействительность административного акта, незаконность акта или факта, имеющего отношение к публичному праву. Если на основе административного акта совершены сделки в частном порядке, суд может принять решение об отмене с отзывом акта, и признать такую сделку ничтожной [20]. КАС Украины, напротив, более сосредоточен на действиях и бездействии субъектов властных полномочий.

В то же время достаточно дискуссионные, по нашему мнению, нормы Кодекса административного судопроизводства Эстонии о полномочиях административного суда в признании сделки ничтожной, поскольку в соответствии с отечественным законодательством это – юрисдикция общих судов, урегулированная гражданским процессуальным законодательством, соответственно, применить указанную модель в Украине не целесообразно.

Выводы. На основе исследованного теоретического материала, законодательной базы некоторых го-

сударств-членов ЕС можно сделать вывод о многообразии моделей обжалования правовых актов.

Кодексом административного судопроизводства Украины, который вступил в силу с 15.12.2017, предусмотрено ряд важных процессуальных нововведений, которые призваны упростить и ускорить осуществление судопроизводства.

Вместе с тем не исправлено много старых недостатков указанного законодательного акта, в частности в сфере обжалования правовых актов. Поэтому обращается внимание на актуальность принятия Закона об административной процедуре. Также требует урегулирования вопрос о возмещении вреда, причиненного действием правового акта, и определении понятия «вред» в КАС Украины.

Список использованной литературы:

1. Стратегія розвитку судової влади України на 2015-2020 роки. URL: [http://court.gov.ua/userfiles/Strateg_14_20\(1\).doc](http://court.gov.ua/userfiles/Strateg_14_20(1).doc).
2. Указ Президента від 20.05.2015 «276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 (в ред. від 15.12.2017). Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 446.
4. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): Наук.-практ. посібник / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. К.: Алерта, 2013. С. 69
5. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Белова О.І. Адміністративне судочинство як стандарт ЄС і ключові елементи правової української держави. Адміністративне право і процес. 2014. № 8(2). С. 190.
7. Бабяк Н.В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні // Науковий вісник



Львівського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2016. С. 141–150. (Серія юридична ; вип. 4). ISSN 2311-8040.

8. Решота В.В. Європейські стандарти адміністративної юстиції. Державне управління: теорія та практика. 2006. № 1. 6 с. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/POLITICHNI/06rvvsaj.pdf>.

9. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 №393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 47. Ст. 256). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

10. Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), most recently amended by Article 5 of the Act of 10 October 2013 (Federal Law Gazette I page 3786). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0012.

11. *Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102)*, das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

12. *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu Editors, 2014, Administrative Appeals

in Germany, Chapter 1. URL: https://books.google.com.ua/books?id=PGWSBAAAQBAJ&pg=PA3&lp-g=PA3&dq=Chapter+1+Administrative+Appeals+in+Germany&source=bl&ots=1O8FwA5Vjb&sig=2-AV9z-jUim4Nh3o0b3VIj9dCNUA&hl=r-u&sa=X&ved=0ahUKEwiYhq2c4t_aAhWEY1AKHRD8AcUQ6AEILT-AB#v=onepage&q&f=false.

13. Вдовиченко Л.О. Адміністративна юстиція у Франції: пропозиції для України. Часопис Київського університету права. 2015. № 1. С. 340.

14. Code de justice administrative Version consolidée au 9 avril 2018. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2BE8BA95C4AD54001358CFFADCC95AD7.tplgfr22s_2?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180429.

15. Постанова Пленуму Верховного суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31.03.1995 № 4. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95>.

16. Ustawa z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (2018.04.30 - bieżąca) 2018. URL: <http://www.przepisy.gofin.pl/przepisy,4,23,60,757,162933,20180430,ustawa-z-dnia-30082002-r-prawo-o-postepowaniu-przed-sadami.html>.

17. Апаров А.М. Польський досвід організації адміністративної юстиції. Держава та регіони. Сер.: Право. 2013.

№ 3. С. 16–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_3_5.

18. *Algemene wet bestuursrecht Geldend van 11-04-2018 t/m heden, Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht*. URL: <http://wetten.overheid.nl/BW-BR0005537/2018-05-01#Hoofdstuk8>.

19. *Administrative Justice Act 15th June, 2007; 1st January, 2009 / Act V of 2007, as amended by Legal Notices 246 and 334 of 2009, and 337 of 2010; and Act VI of 2011*. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=86882&p_country=MLT&p_count=323.

20. *Halduskohtumenetluse seadustik Vastu võetud 27.01.2011, jõustumine 01.01.2012*. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012056?leiaKehtiv>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рой Олег Владимирович – аспирант Киевского университета права Национальной академии наук Украины, секретарь судебного заседания Черкасского окружного административного суда

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Roy Oleg Vladimirovich – Post-graduate Student of the Kiev University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Secretary of the Court Session of the Cherkassy District Administrative Court

olegroys@gmail.com