

**МІЖНАРОДНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

**INTERNATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE
PROCEEDINGS ON APPEALS AGAINST REGULATIONS**

Актуальність статті полягає в тому, що розглядаючи будь-яку сферу адміністративних правовідносин, слід зазначити, що аналіз міжнародного досвіду завжди був пріоритетним, оскільки практика іноземних країн завжди показує як позитивні, так і негативні аспекти. Не є винятком і наше дослідження, адже воно присвячене аналізу оскарження нормативно-правових актів, що здійснюється у Великобританії та більшості країн-учасниць ЄС уже сотні років. Тобто нам є що запозичувати в процесі компаративістичного дослідження в цій сфері. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії компаративістики, праць учених-юристів у сфері адміністративного права і процесу виявити й узагальнити міжнародний та зарубіжний досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів. Зроблено висновок, що міжнародний і європейський досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів доводить, що найдовшу і найкращу традицію в цій сфері має Великобританія, де будь-яка особа, на яку істотно впливає дія державного органу чи незаконно прийнятий нормативно-правовий акт, може оскаржити її в судовому порядку за вимогами Верховного суду. У континентальній Європі досконалою є процедура адміністративної інстанції осадження нормативно-правових актів Федеративної Республіки Німеччина. Ми вважаємо, що не дивлячись на те, що Великобританія належить до англосаксонської правової сім'ї, її досвід щодо оскарження нормативно-правових актів найкраще підходить для запозичення в Україні, оскільки Верховний суд є єдиним вищим органом, який дозволяє оскаржити законодавчі акти та інші адміністративні дії виконавчої влади, державних та приватних органів. Людина може звернутися до Верховного суду з проханням оскаржити рішення державного органу, якщо у неї є достатньо доказів, протягом трьох місяців. Майже будь-який державний орган або приватні органи, які виконують державні функції, можуть бути під судовим наглядом, зокрема урядовий департамент, місцева рада, міністр, прем'єр-міністр або будь-який інший орган, створений відповідно до закону. Єдиним державним органом, рішення якого не можуть бути переглянуті, є парламент, коли він ухвалює закон.

Ключові слова: адміністративне судочинство, досвід, міжнародний, Німеччина, нормативно-правовий акт, оскарження, Сполучене Королівство.

The relevance of the article is that considering any area of administrative law, it should be noted that the analysis of international experience has always been a priority, as the practice of other foreign countries always shows both positive and negative aspects. Ours is no exception to this rule, as it is devoted to the analysis of appeals against legal acts, which has been carried out in the UK and most EU member states for hundreds of years. In other words, we have something to borrow in the process of comparative research in this area. The purpose of the article is to, on the basis of the theory of comparative studies, the works of legal scholars in the field of administrative law and process to identify and summarize international and foreign experience in administrative proceedings to challenge regulations. It is concluded that the international and European experience

of administrative proceedings on the appeal of regulations proves that the UK has the longest and best tradition in this area. In which any person who is significantly affected by the action of a state body or an illegally adopted normative legal act may appeal it in court at the request of the Supreme Court. In continental Europe, the procedure of administrative instance of deposition of normative legal acts of Germany is perfect. We believe that despite the fact that the UK belongs to the Anglo-Saxon legal family, its experience in challenging regulations is best suited for borrowing in Ukraine. Because the Supreme Court is the only supreme body that can challenge legislation and other administrative actions of the executive, public and private bodies. A person can apply to the Supreme Court to appeal the decision of a public body, if he has sufficient evidence, within three months. Almost any public or private body performing public functions may be subject to judicial oversight, including the government department, local council, minister, prime minister, or any other body established by law. The only state body whose decisions cannot be reviewed is the parliament when it passes a law.

Key words: *administrative proceedings, experience, international, Germany, legal act, appeal, United Kingdom of England.*

Вступ. Розглядаючи будь-яку сферу адміністративних правовідносин, слід зазначити, що аналіз міжнародного досвіду завжди був пріоритетним, оскільки практика іноземних країн завжди показує як позитивні, так і негативні аспекти.

Не є винятком і наше дослідження, адже воно присвячене аналізу оскарження нормативно-правових актів, що здійснюється у Великобританії та більшості країн-учасниць ЄС уже сотні років. Тобто нам є що запозичувати в процесі компаративістичного дослідження в цій сфері.

До проблематики визначення міжнародного досвіду здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів звертались такі вчені: В. Авер'янов, В. Басс, Ю. Битяк, В. Галуцько, М. Дамірчиєв, В. Заросило, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, Л. Миськів, А. Нонко, О. Радишевська, Є. Соболев, С. Стеценко, В. Ткаченко, О. Тихомиров, Т. Цуркан, В. Шкарупа, García de Enterría, Posada Martínez Lopez-Muñiz, Caroline Meller-Hannich, Kanton Bern та інші. Проте до аналізованих нами питань вони зверталися лише побічно, досліджуючи більш загальні, спеціальні чи суміжні виклики.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії компаративістики, праць учених-юристів у сфері адміністративного права і процесу виявити й узагальнити міжнародний та зарубіжний досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів.

Результати дослідження. Україна вибрала свій вектор розвитку в напрямі Європейської Спільноти в цілому і правової європейської спільноти зокрема. На наш погляд, іншої альтернативи для розвитку української судової системи немає. Тому вченим-адміністративістам необхідно розробити нові підходи до здійснення адміністративного судочинства, зокрема до оскарження нормативно-правових актів. Чинне законодавство містить чималу кількість прогалин, які необхідно виправляти для того, щоб воно відповідало стандартам Європейського Союзу та міжнародним нормам. Тоді Україна матиме правову основу, щоб стати правовою державою зі свідомим громадянським суспільством.

Для прикладу візьмемо досвід адміністративного судочинства Англії, де особливо важливу роль відіграє прецедентне право, яке формувалося протягом багатьох років. Так, воно еволюціонувало протягом 1 000 років, однак судова влада продовжує змінюватися та розвиватися для задоволення потреб суспільства та вважається одним із найкращих і незалежних у світі.

Прецедентне право, регламентоване в серії Law Reports, забезпечує основну частину закону в Сполученому Королівстві та є джерелом права через механізм прецедентної доктрини. Згідно з доктриною прецеденту, суд пов'язаний рішеннями суду над ним і, як правило, судом рівнозначної сутності. Вищі суди мають повноваження скасовувати рішення нижчих судів, а в деяких випадках навіть скасовувати власні рішення. Важливо знати, в якому суді було ухвалено рішення, і знати, що рішення Верховного суду (або Палати лордів) значить більше ніж рішення, ухвалене в будь-якому іншому вищому суді. Необхідно також оцінити шанси конкретного суду не виконувати одне з власних рішень, оскільки правила щодо застосування прецедентної доктрини щодо цього можуть відрізнятися. Акти судових справ 1873–1875 рр. створили судову ієрархію, яка була завершена, коли Палата лордів стала остаточним апеляційним судом після Закону «Про апеляційну юрисдикцію»

1876 р. Сучасна доктрина обов'язкової сили судового прецеденту остаточно з'явилася лише тоді, коли була визначена юридична звітність та ustalена судова ієрархія [2; 3].

Зважаючи на це, Верховний суд відіграє ключову роль у становленні адміністративного судочинства та оскарженні нормативно-правових актів.

Як й обов'язковий прецедент, про який говорилося вище, існує переконливий прецедент Вищого суду іншої юрисдикції. Переконливий прецедент часто суперечить, коли подібних випадків у юрисдикції немає. У нових галузях права, таких як віртуальна власність та екоправо, переконливий прецедент може бути єдиним доступним прецедентом. Рішення у Верховному суді (Палаті лордів), як правило, ухвалювалися в друкованій формі. Судді в цивільному та апеляційному судах розглядають справу перш ніж ухвалювати остаточне рішення. Тому вони утримують або резервують рішення до більш пізньої дати. У кримінальних справах після того, як присяжні винесли вирок у суді першої інстанції, суддя може винести вирок негайно або подати доповіді та винести вирок у більш пізній термін. В інших судах рішення суддів виносяться усно (хtempore) і записуються дослівно стенографом суду. Офіційні та неофіційні правові журналісти відвідують суд та роблять короткі записи [4; 5].

Юридична звітність була врегульована наприкінці XIX ст. До 1865 р. адвокати відвідували слухання, писали та публікували звіти про справи (часто під своїм іменем). Ці звіти, як правило, називаються «номінальні звіти». Поширення цих звітів та невизначеність того, що є авторитетним, призвели до створення Інкорпорованої ради звітності про право (ICLR), яка публікує офіційні звіти про право. Багато старих доповідей було зібрано разом і опубліковано у 172 томах як «Англійські звіти» [6; 7].

Близько 2 500 судових рішень (менше 2% від усіх судових рішень) повідомляються в серіях звітів законів щороку. Рішення Верховного суду (Палати лордів) та Апеляційного суду переважають через значущість, надану їм доктриною прецеденту [8]. Повідомляється лише про невеличку частку справ першої інстанції у Вищому суді. Коли у 1863 р. були запропоновані законні звіти, найбільш авторитетні доповіді в Англії та Уельсі було запропоновано включити в усі випадки, зокрема ввести або запровадити новий принцип чи нове правило, істотно модифікувати дійсний принцип або правило вирішувати питання, щодо якого закон є сумнівним [9].

Судді можуть рекомендувати рішення для подання звітів, але це рішення, як правило, ухвалюється редакторами різних серій законів. Це означає, що випадки, які представляють інтерес для фахівців, можуть бути проігноровані, хоча можуть бути й випадки, які нічого не змінюють, але створюється враження про широке охоплення.

Отже, адміністративне судочинство Сполученого Королівства є частиною конституційного права, розробленого спеціально для забезпечення підзвітності виконавчої влади і державних органів Верховному суду відповідно до закону. Людина може звернутися до Верховного суду з проханням оскаржити рішення державного органу, якщо у неї є достатньо доказів, протягом трьох місяців. Майже будь-який державний орган або приватні органи, які виконують державні функції, можуть бути під судовим наглядом, зокрема урядовий департамент, місцева рада, міністр, прем'єр-міністр або будь-який інший орган, створений відповідно до закону. Єдиним державним органом, рішення якого не можуть бути переглянуті, є парламент, коли він ухвалює закон.

Далі перейдемо до досвіду Німеччини в адміністративному судочинстві. Перша інстанція повинна визнати те, що якщо справа ще не вирішена, то це має принципове значення; якщо рішення відхиляється від попередньої судової інстанції, то вона переходить до вищих судів. Крім того, апеляція повинна бути схвалена другою інстанцією, якщо були дотримані законні вимоги. Апеляційним судом в адміністративних спорах є Вищий адміністративний суд або Адміністративний суд у Баден-Вюртемберзі, Баварії та Гессені [10].

Як правило, скарги австрійських адміністративних органів можуть бути подані до компетентного адміністративного суду. Призначення на більш високий адміністративний орган зазначене тільки в питаннях власної сфери діяльності в муніципальних утвореннях. Закон про загальний адміністративний порядок передбачає термін оскарження у два тижні, коли варто дотримуватися різних термінів у податкових та інших істотних питаннях [11].

До набуття чинності про адміністративну юрисдикцію у 2012 р. перехід адміністративної інстанції був нормою. Кожне рішення могло бути оскаржене за процедурою. Лише проти рішення, винесеного у вищій інстанції, адміністративний суд або Конституційний Суд могли подати скаргу. Процедура адміністративної інстанції регулюється законом. За відсутності будь-якого законодавчого регулювання процедура адміністративного оскарження переходить від органів

вищого рівня до найвищої інстанції, наприклад, у пряму федеральну адміністрацію до відповідального федерального міністра. Лише у сфері непрямой федеральної адміністрації Федеральним конституційним законом передбачено статтю, в якій зазначено, що адміністративна процедура оскарження нормативно-правового акта проходить через губернатора до відповідального федерального міністра. Із поправкою Федеральної конституції 1974 р. це положення було змінено таким чином, що стаття 103 пункт 4 тепер передбачав, що проходження адміністративної процедури закінчується губернатором [12].

Таким чином, у Німеччині процедура адміністративної інстанції переходить від органів вищого рівня до найвищої інстанції, тому процедура оскарження нормативно-правових актів завжди закінчується федеральним губернатором.

Висновки. Отже, міжнародний і європейський досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів доводить, що найдовшу і найкращу традицію у цій сфері має Великобританія, у якій будь-яка особа, на яку істотно впливає дія державного органу чи незаконно прийнятий нормативно-правовий акт, може оскаржити її в судовому порядку за вимогами Верховного суду. У континентальній Європі досконалою є процедура адміністративної інстанції осадження нормативно-правових актів Федеративної Республіки Німеччина.

Ми вважаємо, що не дивлячись на те, що Великобританія належить до англосаксонської правової сім'ї, її досвід щодо оскарження нормативно-правових актів найкраще підходить для запозичення в Україні. Оскільки Верховний суд є єдиним вищим органом, який дозволяє оскаржити законодавчі акти та інші адміністративні дії виконавчої влади, державних та приватних органів. Людина може звернутися до Верховного суду з проханням оскаржити рішення державного органу, якщо у неї є достатньо доказів, протягом трьох місяців. Майже будь-який державний орган або приватні органи, які виконують державні функції, можуть бути під судовим наглядом, зокрема урядовий департамент, місцева рада, міністр, прем'єр-міністр або будь-який інший орган, створений відповідно до закону. Єдиним державним органом, рішення якого не можуть бути переглянуті, є парламент, коли він ухвалює закон.

Список використаних джерел:

1. Ставлення громадян України до судової системи. Разумков Центр. 2020. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlenia-gromadian-ukrainy-dosudovoi-systemy>
2. Senior Courts Act 1981 s 31(3). 2019. URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-510-3117?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-510-3117?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)
3. Civil Procedure Rules rule 54.5 claims can be made up to 'three months after the grounds to make the claim first arose', but the period can be shorter if legislation says so.
4. Limitation Act 1980 ss 2 and 5. But under s 11, the period is three years for personal injury or death, under s 11A ten years for defective products, and under s 15 twelve years to recover land.
5. R (Datafin) v Panel on Takeovers and Mergers. 1987. QB 815.
6. Ridge v Baldwin AC 40 (following law). Padfield v Minister of Agriculture AC 997 (improper purpose), R v Home Secretary ex p Venables and Thompson. 1998 . AC 407 (irrelevant consideration).
7. Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223 (unreasonableness loosely defined); Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service AC 374 (legitimate expectation rejected). R v North and East Devon Health Authority, ex p Coughlan. 2001. QB 213 (legitimate expectation upheld).
8. R (Corner House Research) v Director of the Serious Fraud Office. 2008. UKHL 60 (independent judgement).
9. United Kingdom administrative law. 2020. URL: <https://www.law.ox.ac.uk/legal-research-and-mooting-skills-programme/law-reports>
10. Caroline Meller-Hannich: Die Neufassung des § 522 ZPO – Unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen und ein neuartiges Rechtsmittel, NJW 47/2011, 3393.
11. BSG, Urteil vom 4. Juli 2018, AZ B 3 KR 14/17 R.
12. Rechtssatz zur GZ 96/19/3578 des Verwaltungsgerichtshofes, Rechtsinformationssystem des Bundes, abgerufen am 14. Mai 2.