

УДК 342.7

**В. В. Чумак,
В. Ю. Цебинога**

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ НІМЕЧЧИНИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасну модель адміністративної юстиції в Німеччині. Визначено та охарактеризовано систему судоустрою Німеччини, а також основні засади здійснення адміністративного судочинства. Розкрито компетенцію адміністративних судів, що полягає у вирішенні публічно-правових спорів. Досліджено механізм реалізації права на мирні зібрання та його охорона в порядку адміністративного судочинства в Німеччині.

Ключові слова: адміністративне судочинство, права людини, захист, досвід Німеччини, Україна, адміністративні суди, адміністративна юстиція, система судоустрою, право на мирні зібрання, публічно-правові спори.

Постановка проблеми. Відповідно до чинної Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Така норма права закріпила концепцію побудови демократичного суспільства й висвітлила основоположний принцип розбудови правової держави – верховенство права. Зокрема, на наш погляд, точне втілення принципу верховенства права (позитивне право) можливе за умови чіткого визначення юрисдикції повноважень і компетенції судів, а також цілковитої довіри населення до діяльності суду.

Як слушно зазначає Е. В. Тертична, усе це обумовлює надзвичайну важливість проведення науково-теоретичного дослідження та вдосконалення практичної діяльності у сфері судової практики в національній правовій системі в контексті судово-правової реформи в Україні на основі вивчення досвіду зарубіжних країн [2, с. 317].

Судова реформа в Україні, яка розпочалась у 2017 році, на сьогодні остаточно ще не завершилася з огляду на дещо ускладнену роботу судів. Ігнорувати це питання не можливо як з теоретичної, так і з практичної

площини, що дає підстави провідним науковцям і практикам дійти висновку про доопрацювання чинного законодавства України в галузі адміністративного судочинства, що й собі зумовлює потребу вивчення зарубіжного досвіду згаданої галузі. Особливу увагу щодо цього привертає така провідна країна Європейського Союзу як Німеччина, оскільки система адміністративних судів у ній вважається класичним прикладом континентального (дуалістичного) типу адміністративного судочинства, де розгляд усіх адміністративних спорів відбувається за особливими процесуальними порядками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою адміністративного права та процесу в Україні й за її межами займалися та продовжують займатися такі вітчизняні адміністративісти, як С. В. Ківалов, О. В. Кузьменко, В. М. Кравчук, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, Р. О. Гуїбіда та інших. Серед зарубіжних науковців і практиків виділимо Джефрі Ерліха, Штефана Хюльсхорстера, Мартіна Штайнкюлера та багато інших.

У запропонованій статті ми не випадково звертаємо увагу саме на таку країну, як Німеччина. Адже як вдало зазначив В. Хайде, 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) [3].

Формування цілей Метою написання статті є проведення аналізу системи судів і законодавства Німеччини у галузі адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Події Революції Гідності 2013-2014 рр. стали потужним каталізатором нових трансформаційних зрушень і перетворень майже у всіх сферах суспільних відносин, зокрема й судової системи. Попри суттєві зміни, які на сьогодні набрали чинності та функціонують, їх повна реалізація припадає саме на 2018 рік. Отже, доцільним є вивчення зарубіжного досвіду адміністративного судочинства.

У більшості країн Європейського простору провідна роль забезпечення ефективного захисту прав людини належить саме судам. Ключове місце щодо цього займає адміністративний контроль (захист). Історія розвитку судової системи Німеччини сягає глибин XIX століття, коли в місті Баден було створено перший адміністративний суд. На сьогодні система судоустрою Німеччини – це трирівнева ланка судів, яка налічує п'ять судів різної юрисдикції. Головним судом є Федеральний Конституційний Суд Німеччини – єдиний і основний конституційний суд, до якого громадяни мають змогу звернутися у спосіб подання індивідуальної скарги. Загалом юрисдикція судів у Німеччині поділяється на: адміністративну, цивільну та кримінальну, трудову, соціальної справедливості та фінансову. Але захист основоположних прав передусім реалізується в межах не конституційного, а адміністративного процесу, адже саме адміністративні суди є найважливішою інстанцією для забезпечення практичної реалізації

основоположних прав [4]. Вони захищають громадянина від втручань у його основоположні права, наприклад у його свободи або в його відносини власності з боку публічної влади. Водночас вони надають громадянину можливість реалізовувати інші його свободи. Зокрема, до таких належать невід'ємні свободи на висловлення думки, на мирні зібрання, діяльність вільних телебачення, радіо та преси, які є важливими для формування демократичної волі народу [5].

Як зазначає О. О. Опанасенко, система адміністративного судочинства Німеччини містить три інстанції: Адміністративний суд землі (суд першої інстанції); Вищий адміністративний суд землі (апеляційна інстанція); Федеральний адміністративний суд (касаційна інстанція). Як і у Франції, у Німеччині адміністративне судочинство ґрунтується на принципі так званого «розшукового» («інквізиційного») процесу, тобто суд (суддя) зобов'язаний самостійно й за своєю ініціативою добувати відсутні, на його думку, докази для винесення справедливого, об'єктивного й законного рішення. Цей принцип подібний до такого принципу адміністративної юстиції України, як офіційне з'ясування всіх обставин у справі [6, с. 43].

До компетенції адміністративних судів Німеччини належить розгляд усіх публічно-правових спорів неконституційно-правового характеру і спорів, щодо яких німецький федеральний закон не встановив іншого порядку судового розгляду [7]. Адміністративне судочинство Німеччини має особливий характер, здійснюючись на такій засаді, як «розшукованість». Суть названої засади – особа самостійно збирає докази для вирішення своєї справи в адміністративному суді. У цьому разі має місце позов. Отже, початком розгляду справи по суті в адміністративному порядку є саме подання особою позову. На думку В. А. Сьоміна, позов – це звернення до суду з вимогою усунення порушення, а скарга – звернення, що містить прохання про скасування незаконного рішення, що порушило права та інтереси особи. Як видається, саме скарга як документ має бути в адміністративному судочинстві, оскільки позовне провадження припускає змагальний характер процесу, де сторони самостійно здійснюють доказування в справі, чого в повному обсязі не використовує процес в адміністративних судах (адміністративному праву все ж таки властивий імперативний характер) [8, с. 148–149].

З огляду на останні події в Україні особливо актуального значення набуває право на мирні зібрання, а також механізм захисту такого права. Суттєве значення для розбудови справжньої демократичної, толерантної, соціально орієнтованої держави, яка підтримує та всіляко допомагає становленню громадянського суспільства, має рівень гарантування реалізації приватними особами права на участь у мирних зібраннях. Принциповість цього права побічно підтверджує й місце його розташування в Конституції Федеративної Республіки Німеччина [9], де про нього йдеться в ст. 8, яка проголошує, що всі німці мають право без сповіщення та дозволу збиратися мирно та без зброї. На наш погляд, додатковим доказом значущості цього права для німецького суспільства є і рівень наукового інтересу, який вимірюється десятками монографій, дисертацій, підручників і коментарів, присвячених аналізу права мирного зібрання та процедур його

реалізації [10; 11]. Щодо цього доречно згадати праці Р.С. Мельника, який ще в 2013 році здійснив аналіз законодавства Німеччини про права мирних зібрань та його захист в адміністративному порядку. Зокрема, у роботі «Право мирних зібрань у системі адміністративного права Німеччини» автор зазначає, що очевидним є те, що ми не можемо ігнорувати ті найкращі напрацювання, які є на сьогодні в європейській юридичній науці, насамперед німецькій, яка не лише дала нам чимало термінів та інститутів, якими ми протягом багатьох років користуємося наче власним винаходом, але й постійно орієнтується, зокрема в особі її представників, на допомогу Україні [12, с. 6]. Продовжуючи далі, зазначає, що норми загальної частини містять загальні приписи та принципи, які застосовуються у всіх сферах діяльності таких суб'єктів, пов'язаної з попередженням небезпеки. Особлива ж частина об'єднує в собі норми, які визначають повноваження органів поліції та органів охорони громадського порядку в окремих сферах, однією з яких є мирні зібрання [12, с. 8–9].

Наприклад, у справі «Фогт проти Німеччини» ЄСПЛ відзначив, що «захист особистих думок, передбачений статтею 10, є однією з цілей свободи зібрань та об'єднання, яку гарантує стаття 11, повторивши згодом це положення у цілій низці справ, зокрема загальновідомій «Реквені проти Угорщини» [13; 14]. Також стаття 11 тісно пов'язана із статтею 17 Конвенції, що забороняє зловживання правами, тобто мітингувальники не можуть покликатися на права, передбачені статтею 11, з метою нанесення шкоди гарантованих Конвенцією правам інших осіб [15, с. 100].

З огляду на досвід Федеративної Республіки Німеччини в галузі захисту прав людини в адміністративному порядку доцільним буде переглянути в Україні підходи до наукового доктринального вивчення адміністративного права та процесу. Сучасний розвиток адміністративно-правових відносин зумовлює вдосконалення чинного механізму захисту прав людини в адміністративній юстиції та введення нових підгалузей, удосконалення наявного навчально-методичного матеріалу, що закладе підвалини для підготовки фахівців вищого рівня. Оскільки судова гілка влади є незалежною та, своєю чергою, здійснює контроль за діяльністю адміністрації, то створення нового підходу та переосмислення теоретичної основи адміністративного судочинства – це докорінні зміни у відносинах «громадянин – держава», а також розбудова правової та демократичної держави.

Висновки. Отже, при формуванні інституту адміністративної юстиції в Україні доцільно враховувати зарубіжний досвід її створення, особливості організації та діяльності адміністративних судів, законодавче регулювання цієї сфери, беручи лише те з їхнього досвіду, що може застосовуватися в нашій державі.

Використані джерела:

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Тертична Е. В. Актуальні питання визначення місця судової влади у концепції розподілу влади на основі аналізу зарубіжного досвіду. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 317 – 321.
3. Хайде В. Система правосудия Федеративной Республики / Германский Фонд международного правового сотрудничества. *Федеральный вестник*. 1990. 111 с.
4. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl., 2011, § 1 Rn. 16.
5. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl., 2011, § 1 Rn. 11.
6. Опанасенко О. О. Порівняльний аналіз здійснення адміністративного судочинства в Україні та інших країнах. *Наше право*. 2013. № 8. С. 39 – 46.
7. Фоков А. Административные суды повысят доступность правосудия. *Российская юстиция*. 2001. № 6. С. 7.
8. Сьоміна В. А. Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 4. С. 143 – 149.
9. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : vom 23 Mai 1949 [Elektronische Ressource]. – Zugang : сайт. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (дата звернення: 02.06.2018).
10. Brenneisen H., Wilksen M., Becker W. undand. Versammlungsrecht : das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsgeschehen / Hartmut Brenneisen. – 4. Aufl. – Hilden/Rhld. : VDP Verl. Dt. Polizeiliteratur, 2011. – 638 s.
11. Versammlungsrecht : Lehrbuch / R. Krueger. – Stuttgart [u.a.] : Booberg, 1994. – 178 s.
12. Мельник Р. С. Право мирних зібрань у системі адміністративного права Німеччини. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 4. С. 31– 40.
13. Vogt v. Germany, заява № 17851/91, рішення від 02 вересня 1995 року, п. 64.
14. Rekvenyi v. Hungary, заява № 25390/94, рішення від 20 травня 1999 року, п. 58.
15. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 208 с.

Стаття надійшла до редколегії 22.11.2018

Чумак В. В., Цебинова В. Ю. Защита прав человека в административном судопроизводстве Германии: опыт для Украины

В статті проаналізована сучасна модель адміністративної юстиції в Німеччині. Визначено та охарактеризовано систему судопроцесу в Німеччині, а також основні принципи здійснення адміністративного судопроцесу. Проаналізовано компетенції адміністративних судів, які включаються в рішення публічно-правових спорів. Визначено механізм реалізації права на мирні зібрання та його охорона в порядку адміністративного судопроцесу в Німеччині.

Ключевые слова: административное судопроизводство, права человека, защита, опыт Германии, Украина, административные суды, административная юстиция, система судопроцессу, право на мирные собрания, публично-правовые споры.

Chumak V., Tsebynoga V. Human rights Protection in Administrative Rule-making of Germany: Experience for Ukraine

This article analyzes the modern model of administrative justice in Germany. The system of judicial system in Germany is characterized and characterized and the basic principles of administrative legal proceedings are defined. The article states that the German judicial system is a three-level link of courts, which has five courts of different jurisdiction. It is noted that the Federal Constitutional Court of Germany is the main court - it is the only and the main constitutional court to which citizens can apply by submitting an individual complaint

The competence of administrative courts is determined, which is to resolve public-law disputes of a non-constitutional nature and disputes in respect of which the German federal law has not established another procedure for judicial review. The authors argue that administrative justice in Germany has a special character, since it is carried out on the basis of search. This ambush means that a person independently collects evidence for the resolution of his case in an administrative court. In this case, a lawsuit takes place.

The mechanism of realization of the right to peaceful assemblies and its protection in the procedure of administrative legal proceedings in Germany is determined. The principle of this right is indirectly confirmed by the place of its location in the Constitution of the Federal Republic of Germany, where it is referred to in Art. 8, which proclaims that all Germans have the right to report peacefully and without weapons and without permission. An additional proof of the significance of this right for German society is, in our opinion, the level of scientific interest, which is measured by dozens of monographs, theses, textbooks and comments devoted to the analysis of the law of the peaceful assembly and the procedures for its implementation.

It is concluded that the modern development of administrative-legal relations leads to the improvement of the effective mechanism of protection of human rights in administrative justice and introduction of new sub-sectors, improvement of the existing educational and methodological material, which will lay the foundations for the preparation of specialists of the highest level.

Keywords: the administrative rule-making, human rights, defense, experience of Germany, Ukraine, administrative courts, administrative justice, system of the judicial system, right is of peaceful assemblies, public disputes.