

## АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ НІМЕЧЧИНИ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

**Паславська Н.Т.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент*  
*кафедри адміністративного та фінансового права*  
*Львівського національного університету імені Івана Франка*  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1450-9970>  
e-mail: [natalya.paslavska@lnu.edu.ua](mailto:natalya.paslavska@lnu.edu.ua)

### **Паславська Н.Т. Адміністративна юстиція Німеччини: перспективи розвитку.**

Статтю присвячено перспективам розвитку адміністративної юстиції у Німеччині.

Адміністративно-правовий захист зазнав у 1990-их роках у Європі та багатьох державах поза її межами суттєвих змін, зумовлених насамперед посиленням та вдосконаленням індивідуального правового захисту. У цьому контексті право на ефективний правовий захист виявилось провідним поняттям загальноєвропейського розуміння верховенства права [1, S. 443]. На хвилі реформ, ініційованих великою мірою європейським правом, опинилися ті держави, в яких адміністративно-правовий захист традиційно був спрямований насамперед на забезпечення цілісності об'єктивного правопорядку і протягом тривалого часу не приділяв достатньої уваги захисту громадян у невідкладних випадках і в разі адміністративної бездіяльності. На протигагу цьому в Німеччині, де адміністративне процесуальне право вирізняється концепцією суб'єктивного правового захисту, а право на ефективний правовий захист гарантується на конституційному рівні з 1949 року, потреба у змінах була незначною.

Існує потреба надолужити прогалини у правовому захисті на європейському та міжнародному рівнях. Необхідно звернути увагу на усунення прогалин у правовому захисті не лише в праві Європейського Союзу, але й щодо можливих порушень прав заходами міжнародних організацій. Допоки там не існує ефективних засобів правового захисту, Європейський Союз та його держави-члени повинні запропонувати альтернативний правовий захист, який також ґрунтується на універсальних гарантіях дотримання прав людини. Механізми альтернативного вирішення конфліктів будуть і надалі випробовуватися. Позасудова та судова медіація набуде більшого значення. Серйозні зміни у правовому захисті можуть відбутися через коригування співвідношення між адміністративними та судовими засобами захисту. Зокрема, у випадку рішень зі складних технічних, економічних, соціальних та екологічних питань, а також рішень, які мають враховувати велику кількість інтересів, функціонально доцільним може бути посилення контролю на адміністративному рівні.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, Німеччина, адміністративні суди, діджиталізація, медіація.

### **Paslavska N.T. Administrative justice of Germany: development prospects.**

The article is devoted to the prospects for the development of administrative justice in Germany. On the wave of reforms initiated to a large extent by European law, there were those states in which administrative-legal protection was traditionally aimed primarily at ensuring the integrity of the objective legal order and for a long time did not pay enough attention to the protection of citizens in urgent cases and in case of administrative inaction. In contrast, in Germany, where administrative procedural law is characterized by the concept of subjective legal protection and the right to effective legal protection has been guaranteed at the constitutional level since 1949, the need for change has been negligible.

The dynamism that has characterized the development of administrative justice in many European states since the 1990s will continue in the coming years and will further change administrative and legal protection. In the Federal Republic of Germany, which is characterized by a paradigm of subjective legal protection, legal protection will be enriched by prosecutorial actions from associations and possibly citizens. This applies primarily to those areas where legal norms for the protection of certain public interests suffer from

the structural weakness of law enforcement, which is partly caused by the fact that there is no possibility for individual actions in case of violation of these norms.

There is a need to fill gaps in legal protection at the European and international levels. It is necessary to pay attention to the elimination of gaps in legal protection not only in the law of the European Union, but also in relation to possible violations of rights by the measures of international organizations. As long as effective legal remedies do not exist there, the European Union and its Member States must offer alternative legal protection, which is also based on universal guarantees of respect for human rights. Alternative conflict resolution mechanisms will continue to be tested. Out-of-court and judicial mediation will become more important. However, given the principle of administrative legality, their scope will remain limited. Serious changes in legal protection may occur due to the adjustment of the ratio between administrative and judicial means of protection. In particular, in the case of decisions on complex technical, economic, social and environmental issues, as well as decisions that must take into account a large number of interests, it may be functionally appropriate to strengthen control at the administrative level.

Digitization will change not only the internal working processes of the courts, but also the communication between those seeking legal protection and the courts. It can provide greater transparency for all participants in the process, but it can also make access more difficult for those who have difficulties communicating with new media. Therefore, when implementing e-justice, special care should be taken to avoid a digital divide in legal protection. In addition, the digitalization of the judicial system has great potential to support judges in their work, not to replace them.

**Key words:** administrative justice, Germany, administrative courts, digitalization, mediation.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правовий захист зазнав у 1990-их роках у Європі та багатьох державах поза її межами суттєвих змін, зумовлених насамперед посиленням та вдосконаленням індивідуального правового захисту. У цьому контексті право на ефективний правовий захист виявилось провідним поняттям загальноєвропейського розуміння верховенства права [1, S. 443]. На хвилі реформ, ініційованих великою мірою європейським правом, опинилися ті держави, в яких адміністративно-правовий захист традиційно був спрямований насамперед на забезпечення цілісності об'єктивного правопорядку і протягом тривалого часу не приділяв достатньої уваги захисту громадян у невідкладних випадках і в разі адміністративної бездіяльності. На противагу цьому в Німеччині, де адміністративне процесуальне право вирізняється концепцією суб'єктивного правового захисту, а право на ефективний правовий захист гарантується на конституційному рівні з 1949 року, потреба у змінах була незначною. З огляду на дедалі динамічніше тлумачення цього права Федеральним конституційним судом, сьогодні час до часу лунають застереження щодо гіпертрофії суб'єктивного правового захисту [2, S. 260]. Однак трансформація німецької системи правового захисту відбувається в іншому напрямку – у бік розширення функції об'єктивного правового захисту, опосередкованого правом Союзу. З огляду на нову потребу в правовому захисті всі європейські країни перебувають під тиском змін, що сприяє пошуку альтернативних механізмів вирішення конфліктів і гнучких процедур, які більшою мірою враховують потребу в правовому захисті в окремих випадках. Цікавим аспектом у цьому контексті постає диджиталізація, яка знаходить щораз ширше застосування в усіх сферах діяльності і пропонує нові процесуальні можливості для судової влади.

**Аналіз дослідження проблеми.** Питанням адміністративної юстиції та перспективам її розвитку в Німеччині приділяють суттєву увагу насамперед німецькі правники: J. Bader, H. Erichsen, D. Ehlers, W. Heyde, F. Hufen, R. Messerschmidt, K. Redeker, I. Richter, G.F. Schuppert, R. Schmidt, G. Scholz, K.P. Sommermann та ін. Українські теоретики права, такі як Бевзенко В.М., Мельник Р.С., Комзюк А.Т., Решота В.В., Тищик Б.Й., Шишкін В.І. та ін., висвітлюють у своїх працях існуючу систему адміністративної юстиції Німеччини та її генезу.

**Метою статті** є аналіз перспектив розвитку адміністративної юстиції Німеччини та проблем, які супроводжують цей розвиток.

**Виклад основного матеріалу.** Зв'язок або переплетення правових режимів обов'язково супроводжується взаємним впливом на розвиток права. Поширення права на ефективний правовий захист, закріпленого на конституційному рівні в більшості європейських держав, та його конкретизація через процедури індивідуального правового захисту не призвели до заміни позову зацікавлених осіб на позов потерпілих осіб у державах, для яких характерна парадигма об'єктивного правового захисту, на позов потерпілих осіб. Французьке адміністративне процесуальне право, наприклад, продовжує пов'язувати суб'єктивні вимоги щодо прийнятності позовів про захист права з «інтересом до дії», а

не з відстоюванням суб'єктивного права. Це, звичайно, не перешкоджає захисту індивідуальних прав, оскільки порушення суб'єктивних прав легко охоплюється інтересом позову. Питання полягає в тому, чи системи з позовом зацікавленої сторони сьогодні забезпечують більший захист індивідуальних прав, ніж системи з позовом потерпілої сторони, і в якій мірі.

Детальне порівняння між позовом зацікавлених осіб, з одного боку, та позовом про відшкодування шкоди, з іншого, виявляє дивовижно далекосяжну відповідність між твердженням про порушення прав і твердженням про зацікавленість у діях (*intérêt à agir*). Обидві концепції припускають, що позивач постраждав особисто, обидві виключають громадський позов, обидві пов'язані з індивідуальними інтересами.

Оскільки німецьке конституційне право захищає не лише спеціальні права на свободу, але й загальну свободу дій і таким чином гарантує всебічну свободу від незаконного примусу [3, Art. 19 Abs. 4 Rn. 403], кожен адресат адміністративного акта, який його стосується, має право подати позов до суду. Будь-хто, хто не є адресатом адміністративного акта, має процесуальну правоздатність, якщо він може стверджувати про порушення норми, яка захищає третіх осіб, і якщо він належить до групи осіб, на захист яких ця норма спрямована. Відповідно, у німецькому праві суб'єктивні права впливають з об'єктивних правових принципів, які спрямовані на захист інтересів визначеної групи осіб. Наприклад, норми щодо стабільності будівлі або відстані між будівлями породжують суб'єктивні публічні права, а отже, право на позов для сусідів. У французькому праві встановлення відповідного *intérêt à agir* не вимагає конструювання суб'єктивного публічного права, а лише ствердження прямого особистого інтересу в дотриманні відповідних норм, що є очевидним у випадку з сусідами. Згідно з французьким правом, *intérêt à agir* завжди має бути підтверджений, якщо позивач, на відміну від широкої громадськості, зазнає особистого і безпосереднього впливу. За цієї умови, за французьким правом можна відстоювати не лише матеріальні, але й нематеріальні («моральні») інтереси [4, S. 685]. Коло інтересів, що охоплюються таким чином, може в окремих випадках бути ширшим, ніж коло суб'єктивних публічних прав за німецьким правом. Крім того, у німецькому праві, на відміну від французького, право на позов є зазвичай додатковим до існуючого матеріального права, порушення якого, окрім незаконності, є необхідною умовою для розгляду позову по суті.

У цілому, однак, завдяки широкому розумінню суб'єктивного публічного права, відмінності у праві на позов є незначними. У цьому відношенні не лише французьке, але й німецьке право тісно пов'язане з формулою, використаною Європейським судом у рішенні у справі Плауманн 1963 року про індивідуальну правоздатність: особа, яка не є адресатом правового акта, все одно має правоздатність, якщо цей акт впливає на неї «через певні особисті характеристики або особливі обставини, які відрізняють її від усіх інших осіб і, таким чином, індивідуалізують її так само, як і адресата рішення» [5, S. 213, 238].

Вимоги до національного законодавства, пов'язані з виконанням зобов'язань за Оргуською конвенцією, надали нового імпульсу дебатам про розширення функцій адміністративної юстиції. Зокрема, в Німеччині ці дебати набули фундаментального характеру. Адже основні принципи Оргуської конвенції – мобілізація громадян на захист довкілля [6] – нелегко узгодити з «системним рішенням» щодо суб'єктивного правового захисту [7, S. 165, 166]. Коли Конвенція переслідує мету «надання зацікавленій громадськості широкого доступу до правосуддя відповідно до цієї Конвенції» [8], а зацікавлена громадськість – це «громадськість, яка зазнає або може зазнати впливу процедур прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, або зацікавлена громадськість» [там само, Art. 2 Ziff. 5], стає зрозуміло, що право на позов має бути надано не лише окремій особі, яка зазнає впливу у сфері її прав та інтересів, але й громадянам, об'єднаним у громадянському суспільстві в природоохоронній асоціації, для яких природоохоронні інтереси – це їхні власні інтереси. При цьому не має значення, чи вимагають вони дотримання норм охорони довкілля, які захищають третіх осіб, чи тих, що прийняті виключно в інтересах суспільства [9, Rn. 45]. Таким чином, три головні положення Конвенції – доступ до екологічної інформації, участь громадськості в процесі підготовки екологічних планів і програм та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, – були перебільшено проголошені як елементи «екологічної демократії». Розширення перспективи правового захисту можна інтерпретувати в контексті теорії статусу Георга Єлінека [10] наступним чином: після того, як правовий захист спочатку слугував для захисту від незаконних посягань на права особи, тобто для збереження *статусу негативу*, а потім був поширений на забезпечення виконання прав, тобто *статусу позитиву*, він тепер має на меті сприяти громадянській активності, надавати права на захист правового порядку в цілому, тобто зміцнювати *status activus*. У цьому сенсі також говорять про *status procuratoris* або

«прокурорську правову позицію» [11, S. 12, 17] громадян. Хоча концепція громадянина як *procureur du droit* не є чужою для французького права, а громадський позов розглядається як виняток, у Німеччині підкреслюється винятковий характер прокурорських позовів екологічних асоціацій. Важають, що їхнє запровадження слід розглядати лише «у сферах права з очевидним структурним дефіцитом правозастосування» [12, S. 236]. Крім того, розширення функцій адміністративних засобів правового захисту вважається виправданим лише в тій мірі, в якій це не ставить під загрозу «основне завдання захисту індивідуальних прав» [13, S. 713, 720]. Загальний заклик полягає в «обережному розширенні засобів правового захисту» [14, S. 20].

Пріоритет захисту індивідуальних прав сьогодні можна кваліфікувати як загальноєвропейське досягнення з огляду на ст. 6 і 13 Європейської Конвенції з прав людини, ст. 47 Європейської хартії основоположних прав та конституційний розвиток європейських держав, згаданий вище. У майбутньому продовжиться дискусія щодо того, якою мірою функція адміністративних судів із захисту прав особи має бути доповнена іншими функціями, зокрема, прийняттям рішень щодо прокурорських позовів. У цьому контексті певну роль відіграватиме питання невинного привілейованого становища об'єднань (груп інтересів) порівняно із зацікавленими громадянами, причому аргумент привілейованості може бути використаний, з одного боку, проти прокурорських позовів загалом, які досі обмежувалися об'єднаннями, а з іншого – на користь поширення прокурорських позовів не лише на об'єднання, а й на відповідних зацікавлених громадян.

Досі представницький позов відповідно до Закону про засоби правового захисту у сфері охорони довкілля (*Umweltrechtsbehelfsgesetz*) відносно безболісно вписувався в систему суб'єктивного правового захисту в Німеччині. З одного боку, це пояснюється гнучкістю системи суб'єктивного правового захисту, а з іншого боку, ситуація принципово не змінилася, оскільки асоціації часто мали змогу ініціювати розгляд екологічно значущих проектів в адміністративному суді безпосередньо (наприклад, через придбання майна, що зазнало впливу) або опосередковано (наприклад, через підтримку власника, який має право подати позов). Однак не слід недооцінювати відокремлення правосуб'єктності від існування матеріальних суб'єктивних прав. У будь-якому випадку, це ставить німецьку систему правового захисту перед новим розподілом функцій і, зрештою, перед питанням про те, якою мірою адміністративні суди легітимізовані і здатні здійснювати правовий нагляд, ініційований об'єднаннями, за межами класичної функції вирішення конфліктів.

У системах, де діють групи інтересів, дії неприбукових об'єднань легше розпізнати з огляду на інтереси, які вони представляють, навіть без законодавчого закріплення. Однак, перш за все, ідентифікація норми, що захищає третіх осіб, не є важливою в будь-якому випадку. Тим не менш, право на позов надається не кожній групі інтересів, а щонайбільше тим, чия статутна мета охоплює заявлений інтерес у достатньо конкретний спосіб. У Німеччині ці асоціації відповідають екологічним та природоохоронним асоціаціям, визнаним відповідно до Закону про засоби правового захисту довкілля [15, S. 3290]. Як наслідок, відмінності з німецьким процесуальним законодавством є незначними. Крім того, розширені права на позов не дозволяють зробити висновок про ефективну роль адміністративної юстиції у здійсненні захисту довкілля.

Навіть поза межами імплементації Організації Конвенції право Європейського союзу має значний вплив на адміністративну юстицію. Оскільки національні адміністративні суди функціонально є частиною системи правового захисту Союзу, вони не можуть просто застосовувати вторинні норми права Союзу відповідно до принципів національного права, а повинні дотримуватися критеріїв тлумачення права Союзу при застосуванні закону. Більше того, право на позов також має ґрунтуватися на критеріях права Союзу, які формуються вимогою ефективності. Подвоєння функцій національного правового захисту неминуче призводить до процесів дифузії між двома правовими сферами з огляду на переплетення національного та європейського права, в тому числі і в адміністративно-правовому захисті.

Хоча доступ до адміністративних судів має тенденцію до розширення завдяки широкому розумінню захисних норм Європейським судом, виникає питання щодо судового контролю за прямим виконанням законодавства Союзу, закріпленого за Європейським судом, – чи пропонує він правовий захист, рівноцінний національним стандартам. Обсяг індивідуальних позовів, по суті, визначається ч. 4 ст. 263 у поєднанні з ч. 1 та ч. 2 ст. 263. Статті 263 (1) і (2) Договору про функціонування Європейського Союзу (позов про анулювання) і стаття 265 (3) Договору про функціонування Європейського Союзу (позов про бездіяльність) [16]. Незважаючи на загалом сприятливу для правового захисту прецедентну практику Європейського суду, були виявлені прогалини в його правовому захисті, зокрема,



неналежну імплементацію вимог Оргуської конвенції щодо правового захисту. Незважаючи на прагнення до високого рівня захисту, Європейський Союз не повинен з погляду справедливості оцінюватися виключно за стандартами національної правової системи, яка має найвищі стандарти правового захисту.

З огляду на зростаючі вимоги до національної юстиції та зміну відносин між громадянами і державою, альтернативні механізми вирішення конфліктів, а також коригування ролі судового контролю та самоконтролю публічної адміністрації набувають все більшого значення в дискусіях щодо реформування. Диференціація способів вирішення конфліктів та правового захисту, своєю чергою, вимагає точнішої ідентифікації інтересів, що лежать в основі конфлікту, для того, щоб ініціювати найоптимальнішу процедуру вирішення конфлікту або правового захисту в кожному конкретному випадку.

Класичними інструментами альтернативного вирішення спорів, які набули подальшого розвитку в США, Канаді та Австралії, є арбітраж і медіація. Окрім позасудової медіації, в Німеччині вже кілька років використовується судова медіація, яку слід відрізнити від перемовин про врегулювання спору до *iudex a quo*, також в адміністративній юстиції. Після імплементації Директиви про медіацію 2008 року Законом про медіацію 2012 року [17, S. 1577], який також включив судову медіацію в адміністративне процесуальне право, термін «медіація» в німецькому законодавстві використовується для позасудового вирішення конфліктів. Судова медіація, яка відбувається перед суддею-медіатором (Güterrichter), який не бере участі у справі, тепер називається примирним слуханням. Особлива проблема альтернативного вирішення конфліктів в адміністративному судочинстві полягає в тому, що питання законності адміністративних дій не підлягають обговоренню. Навіть у випадку дискреційних актів, які дозволяють адміністрації належним чином реагувати на різні обставини, які законодавець не може передбачити в деталях, здійснення дискреції часто регулюється законом, навіть за межами обмежень, що накладаються метою закону. Щодо загальних обмежень дискреції, то варто лише згадати принципи рівності та пропорційності. Тому здійснення дискреційних повноважень справедливо називають конкретизацією права адміністрацією. На відміну від диспозитивного цивільного права, де приватна автономія відкриває широкі можливості для перемовин, що виходять за вузькі рамки обов'язкового статутного права, у публічному праві домінує юридичне зобов'язання адміністрації.

Суворе прив'язка публічної адміністрації до закону була одним з найбільших досягнень ліберального руху за верховенство права в 19 столітті. Саме на цьому тлі слід розуміти § 51 Розпорядження до Баденського закону про організацію внутрішньої адміністрації, виданого в 1864 році, в якому йдеться про те, що в адміністративних спорах арбітражне судочинство не застосовується. Звичайно, максимальний правовий контроль над виконавчою владою лише частково відповідає управлінню соціальною та екологічною конституційною державою, яка поступово розвивалася з 20-го століття. У сферах зі складними інтересами німецький законодавчий орган відкрив незалежну сферу діяльності для адміністрації. Це відкриття проявляється у запровадженні повноважень з планування та регулювання. Згідно з прецедентним правом Федерального адміністративного суду, в законодавстві про планування домінує вимога збалансованості, принципи якої були передані на розсуд регуляторних органів. У межах відкритого таким чином простору в процесі прийняття рішень можуть використовуватися процедури перемовин і посередництва, обмежені принципами збалансованості. Але також і в інших випадках, коли існує чіткий простір для оцінки та розсуду, особливо якщо вони підтверджені нормативними повноваженнями, вирішення конфліктів шляхом перемовин або медіації можливе. У все більшій кількості адміністративних спорів йдеться не лише про інтереси, але й складні та заплутані фактичні питання, з'ясування яких є необхідною передумовою для прийняття судового рішення. Хоча суди можуть залучати експертів для з'ясування фактичних питань, це часто не відповідає складності предмета слухання. На адміністративному рівні іноді створюються спеціальні, часто множинні комітети для з'ясування структурно складних фактичних питань, або ж спеціалізовані органи, що приймають рішення, організовуються і процедури розробляються таким чином, щоб забезпечити, наскільки можливо, прийняття раціонального з погляду фактів рішення. Прикладами таких органів є Комітети з етики, створені на основі Закону про лікарські засоби або Закону про медичні виробни, прикладами відповідних спеціалізованих органів є Федеральне мережеве агентство, яке приймає важливі рішення через колегіальні органи в судовому порядку, а також Федеральна наглядова рада. Організаційно та процесуально визначними спеціалізованими органами також є трибунали з питань державних закупівель, відповідальні за перегляд рішень про присудження контрактів, рішення яких можуть бути негайно оскаржені у Вищому регіональному суді, який, таким чином, функціонально діє як адміністративний суд.

Процедури адміністративного оскарження об'єднує те, що вони висувають важливі елементи правового захисту. У випадку рішень, які потребують спеціальних знань або є результатом дискусії кількох органів, метою є досягнення найвищої можливої гарантії правильності через відповідну організаційну та процесуальну структуру на адміністративному рівні. Навіть за німецьким законодавством це може мати наслідком те, що орган або посадова особа отримує дискреційні повноваження щодо оцінки, а отже, і повноваження щодо прийняття остаточного рішення, а щільність судового оскарження, відповідно, зменшується. Таким чином, судовий контроль зосереджується на тому, чи були дотримані процесуальні документи, чи правильно визнано застосовне право, чи правильні факти справи, чи не було введено сторонніх міркувань і чи були дотримані закони аргументації. Щодо решти, то залишається перевірка правдоподібності та, за необхідності, перевірка того, чи були належним чином враховані значення та обсяг відповідних фундаментальних прав. Всеохоплююча програма контролю при перевірці повноважень адміністративних органів щодо прийняття остаточних рішень, яку ще належить розробити, може бути пов'язана з цими критеріями, взятими з прецедентного права.

Наведені міркування в кінцевому підсумку призводять до вимоги створення кваліфікованих органів адміністративного оскарження та надання судам обмежених повноважень щодо перегляду рішень у всіх тих випадках, коли рішення ґрунтуються на спеціальних знаннях або вимагають плюралістично структурованого формування волевиявлення, і коли судді не мають у своєму розпорядженні еквівалентних засобів пізнання. Така вимога викликає запитання, чи не є вона частковим рецидивом адміністративної юстиції, що знову ставить під сумнів право на ефективний судовий захист. Відповідний розподіл праці між органами адміністративного контролю та судами дійсно був би близьким до поступово розвиненої британської системи адміністративних трибуналів. У правовій системі, в якій протягом тривалого часу не могла розвиватися спеціальна адміністративна юстиція, адміністративні трибунали були насамперед заміниками судів, організованими як самостійні, монофункціональні судові установи. Незважаючи на цю функцію заміщення в правовій системі, яка є мало розвиненою в цьому відношенні, трибунали мають раціональне підґрунтя, що також знайшло своє вираження в реформах останніх років, спрямованих на створення справжньої адміністративної юстиції.

Нові форми поєднання адміністративного та судового правового захисту, пропозиція альтернативних позасудових та судових механізмів вирішення конфліктів не лише розширюють можливості осіб, які звертаються за правовим захистом, але й ставлять питання про ефективний та дієвий спосіб відстоювання своїх прав та інтересів. Положення та практика управління справами аж ніяк не є чужими для німецького права, навіть якщо воно не називається таким. Варто лише згадати передачу справи з палати до окремого судді, рішення за судовим наказом або проведення модельних проваджень. Комплексне управління справами, орієнтоване на відповідні потреби у правовому захисті, яке включає всі форми вирішення конфліктів та правового захисту на ранній стадії, безумовно, могло б сприяти покращенню правового захисту та процесуальної економії.

Поступова диджиталізація процедур прийняття державних рішень, їхня «дематеріалізація» також впливає на адміністративну юстицію. Залишається відкритим питання, чи вплине цей розвиток не лише на судові процедури, а й на судові рішення, і якщо так, то якою мірою.

У Німеччині Закон про судові комунікації від 22 березня 2005 року [18, S. 837] відкрив можливість сторонам передавати документи в електронній формі та зберігати матеріали справи в електронному вигляді. Спочатку він залишив запровадження електронного документообігу на розсуд законодавців на федеральному та земельному рівнях. Закон про запровадження електронних записів у судовій системі та про подальше сприяння електронним правовим операціям від 5 липня 2017 року [19, S. 2208] тепер передбачає обов'язкове запровадження електронного діловодства, але не раніше 2026 року. Вже з 2018 року адміністративні суди приймають підготовчі матеріали та додатки до них, заяви та декларації сторін, що подаються в письмовій формі, а також інформацію, заяви, висновки експертів, перекази та декларації третіх осіб, що подаються в письмовій формі, у вигляді електронних документів. З 2022 року адвокати зобов'язані подавати підготовчі матеріали та додатки до них, а також заяви та декларації, що подаються в письмовій формі, у вигляді електронних документів через спеціальну електронну адвокатську скриньку.

Той факт, що оцифрування державного сектору в Німеччині відбувається не так швидко, як в інших країнах, так що Німеччина посідає лише 20-те місце згідно зі звітом Європейської комісії про прогрес, ймовірно, також пов'язаний з більшою чутливістю до питань безпеки даних. Це вимагає значних

технічних запобіжних заходів і особливо кваліфікованого підходу до нових процедур. Крім того, електронна комунікація з тими, хто шукає правового захисту, піднімає питання, як підтримувати правовий захист, який був би однаково доступним для всіх. Тому в осяжному майбутньому особи, які шукають правового захисту, повинні мати право обирати форму подання позову, в будь-якому випадку, якщо вони не представлені адвокатом. За своєю природою оцифрування впливає не лише на тих, хто шукає правового захисту, а й на суддів та працівників апарату суду. Якщо двоколійна система безпаперового та паперового діловодства не буде підтримуватися протягом тривалого періоду часу, необхідно знайти рішення для переходу, який не зашкодить судовій діяльності. Це можна розуміти як завдання ефективного менеджменту правосуддя.

Уже давно розгорнулася дискусія про те, чи змінить диджиталізація не лише робочі процеси, а й процес прийняття судових рішень. Автоматизація у випадку прийняття адміністративних рішень, за якої зовнішні дані справи вводяться і пов'язуються з алгоритмом, справедливо сприймається дуже критично. Коли рішення визначають технічні або кількісні дані, як, наприклад, у певних сферах податкового права, широка автоматизація видається виправданою. Прийняття судового рішення завжди передбачає тлумачення та застосування норми, тобто містить елементи когнітивного та політичного рішення. Однак можливості, які пропонує диджиталізація, дедалі більше допомагатимуть судам у їхній роботі, наприклад, через алгоритмічно контрольоване визначення рішень у тих самих або подібних справах – сьогодні доступ до баз даних уже полегшує судові дослідження, – або через програми перевірки, які розпізнають можливі помилки в проєктах рішень. Тут, звичайно, розвиток, включаючи дискусію про правові можливості та обмеження, все ще перебуває на початковій стадії.

У найближчому майбутньому оцифрування ще більше змінить робочі процеси в судах і комунікацію між сторонами та судом. Досі існує низка питань щодо верифікації та безпеки даних, які потребують вирішення. Щодо обміну даними та документами, то тут певну роль відіграватиме мережева співпраця в державному секторі та в європейській судовій мережі. Важливо буде підтримувати і посилювати високі стандарти правового захисту та правової визначеності в нових формах цифрового дизайну процесу. Вироблення спільних позицій національних адміністративних юстицій може допомогти в цьому.

**Висновки.** Динамізм, який характеризує розвиток адміністративної юстиції в багатьох європейських державах з 1990-х років, продовжиться в найближчі роки і надалі змінюватиме адміністративно-правовий захист. У Федеративній Республіці Німеччина, для якої характерна парадигма суб'єктивного правового захисту, правовий захист буде збагачений прокурорськими позовами з боку об'єднань і, можливо, громадян. Це стосується насамперед тих сфер, де правові норми щодо захисту певних суспільних інтересів страждають від структурної слабкості правозастосування, що частково спричинено тим, що немає можливості для індивідуальних дій у разі порушення цих норм.

Існує потреба надолужити прогалини у правовому захисті на європейському та міжнародному рівнях. Необхідно звернути увагу на усунення прогалин у правовому захисті не лише в праві Європейського Союзу, але й щодо можливих порушень прав заходами міжнародних організацій. Допоки там не існує ефективних засобів правового захисту, Європейський Союз та його держави-члени повинні запропонувати альтернативний правовий захист, який також ґрунтується на універсальних гарантіях дотримання прав людини. Механізми альтернативного вирішення конфліктів будуть і надалі випробовуватися. Позасудова та судова медіація набуде більшого значення. Однак, з огляду на принцип адміністративної законності, сфера їх застосування залишатиметься обмеженою. Серйозні зміни у правовому захисті можуть відбутися через коригування співвідношення між адміністративними та судовими засобами захисту. Зокрема, у випадку рішень зі складних технічних, економічних, соціальних та екологічних питань, а також рішень, які мають враховувати велику кількість інтересів, функціонально доцільним може бути посилення контролю на адміністративному рівні.

Оцифрування змінить не лише внутрішні робочі процеси в судах, але й комунікацію між тими, хто шукає правового захисту, та судами. Вона може забезпечити більшу прозорість для всіх учасників процесу, але також може ускладнити доступ для тих, хто має труднощі у спілкуванні з новими медіа. Тому при впровадженні електронного правосуддя слід бути особливо уважним, щоб уникнути цифрового розриву в правовому захисті. Крім того, диджиталізація судової системи має великий потенціал для підтримки суддів у їхній роботі, а не для їхньої заміни.

**Список використаних джерел:**

1. Sommermann K.-P. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz als Kristallisationspunkt eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsverständnisses. In: F. Kirchhof/H.J. Papier/H. Schäffer (Hrsg.). Festschrift für Detlef Merten. Heidelberg: Müller, 2007. S. 443–461.
2. Höfling W. Primär und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht. In: VVDStRL. № 61. 2002. S. 260–262.
3. Huber P.M. Art. 19 Abs. 4 Rn. 403. In: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz. Bd. 1. München: Vahlen, 2010. 1973 S.
4. Waline J. Droit administratif. 26. Paris: Dalloz, 2016, S. 685 (Rn. 660). 787 S.
5. Europäischer Gerichtshof. Rechtssache 25/62 (Plaumann). Slg. 1963. S. 213–238.
6. Masing J. Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts: Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektivöffentlichen Recht, Berlin: Duncker und Humblot, 1997. 288 S.
7. Rennert K. Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit? In: R.P. Schenke/J. Suerbaum (Hrsg.). Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union. BadenBaden: Nomos 2016. 213 S.
8. Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. BGBl. 2006 II. S. 1251.
9. Europäischer Gerichtshof. Urteil von 12.05.2011. Rechtssache C115/09 (Trianel). ECLI:EU:C:2011:289. Rn. 45.
10. Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen: Mohr, 1905. 366 S.
11. Held J. Umweltrechtliche Verfahrensfehler im Lichte der neuesten Rechtsprechung. In: DVBl. 2016. S. 12–17.
12. Guckelberger A. Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck. Überlegungen de lege lata und de lege ferenda. BadenBaden: Nomos 2017. 261 S.
13. Steinbeiß-Winkelmann Ch. Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Überlasten, Zuständigkeitsverlusten und Funktionswandel. In: NVwZ 2016. S. 713–720.
14. Schmidt-Aßmann E. Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015. 311 S.
15. § 3 UmweltRechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.08.2017. BGBl. 2017 I. S. 3290.
16. Grünewald G. Individualrechtsschutz gegen Akte der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon. München: Herbert Utz Verlag, 2016. 242 S.
17. Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vom 21.07.2012. BGBl. 2012 I. S. 1577.
18. Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz. BGBl. 2005 I. S. 837.
19. Das Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli. BGBl. 2017 I. S. 2208.