

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Заїка М. М., Ярмакі В. Х.

Стаття присвячена спробі дослідити зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції. Особлива увага приділена досвіду організації та діяльності судів адміністративної юрисдикції Німеччини і Франції як держав, близьких до України у географічному і в геополітичному планах, а також у правовому відношенні. Визначені напрями подальшої реформи наявної системи адміністративного судочинства України.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративні спори, юрисдикція адміністративних судів, зарубіжний досвід.

Статья посвящена попытке исследования международного опыта организации систем административной юстиции. Значительное внимание уделяется опыту организации и деятельности судов административной юрисдикции Германии и Франции, которые являются близкими Украине в географическом и политическом аспектах, а также в правовом отношении. Определены направления реформы существующей системы административного судопроизводства в Украине.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, административные споры, зарубежный опыт.

The article is dedicated to examination of the international experience in the area of the systems of administrative justice. The principle of separation of powers to legislative, executive and judiciary in modern democracies is characterized by a mechanism of checks and balances which prevent the usurpation of power and its concentration in one of the three branches. One of the elements of this mechanism is the judicial control over the activities of the executive branch of power. It's main task, based on the objectives of the rule of law, is to protect the rights of citizens and organizations from abuse by the authorities. Such judicial review, which is based on court resolution of the disputes, arising during the implementation of powers by the executive authorities and local government is called the "administrative justice". It should be noted that the administrative justice cannot be separated from the administrative proceedings: administrative proceeding are a part of the procedural administrative justice, which can be interpreted as legally regulated operation of the administrative court to address and resolve administrative cases. Objectives of the administrative justice define most of its key features and are what distinguishes it from other types of legal proceedings. They reflect the focus of administrative justice on its ultimate goal and the subject points to the area of relationships, over which the jurisdiction of courts exercising administrative proceedings is extended. It is distinguished by the specific character of the public legal relations, in which participants of the legal relationships have unequal opportunities. Difficulties in protection in such relationships is well explained by subordination of the people in these relations to the agencies and officials who carry out management functions and have the right to make binding decisions. Therefore, the reliability of such protection should be ensured by assigning the review of administrative disputes to an independent authoritative body of the court before which the person and the subject of power are equal.

Particular attention is paid to the experience of the organization and operation of the courts of administrative jurisdiction in Germany and France, since both countries are close to Ukraine

in geographical and geopolitical sense, as well as in the legal sense. Areas for further reform of the existing system of administrative justice in Ukraine are identified.

Key words: administrative justice, administrative proceedings, administrative disputes, jurisdiction of administrative courts, foreign experience.

У давніх історичних хроніках майже не знайти вказівок на обмеження волі суверена, які можна було б порівняти з сучасними уявленнями про адміністративну юстицію. Ані грецьке, ані римське право не торкалися такого предмета, однак в єгипетських записках періоду грецько-римського панування є певні згадки про закони, які накладали обмеження на індивідів, що подібні до кодексів адміністративних правопорушень. Китайські імператори створили Цензорат, що перевіряв і контролював діяльність численного чиновництва Китаю, починаючи з часів династії Цинь (221–206 рр. до н. е.), у багатьох відношеннях Цензорат нагадував прокуратуру, він виконував схожі завдання. Звісно, ані та, ані інша інституція не гарантували справедливе ставлення чиновників до громадян; вони були засобом здійснення контролю за численними урядовими підрозділами, забезпечували дотримання певного ступеня узгодженості в їх роботі [1, с. 53–54].

Проблемам адміністративної юстиції у зарубіжних країнах присвячена певна кількість наукових праць як вітчизняних, так і іноземних науковців. Такими питаннями займалися: О.М. Пасенюк, В.Б. Авер'янов, В.В. Решота, С. П. Параниця, С.Г. Штогун, Т.О. Кравчук Д. Дж. Мідор, С.Ю. Войнолович, М.Р. Вулевич.

Єдиного підходу до визначення поняття «адміністративна юстиція» нині не існує. В широкому розумінні - це система спеціальних судових і квазісудових органів (відокремлених від загальних судів цивільної і кримінальної юрисдикції) по контролю за дотриманням законності у сфері державного управління. У більш вузькому розумінні цього терміна - це особливий процесуальний порядок розгляду адміністративних справ та вирішення адміністративно-правових спорів між громадянином або юридичною особою, з одного боку, та органом державного управління, з іншого [2, с. 25; 3]. Але, на нашу думку, більш вдалим є визначення, запропоноване О.В. Кузьменко, яка розглядає адміністративну юстицію як систему спеціалізованих судових органів, створених для розгляду і вирішення суперечок про право у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають із приводу діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами - з іншого, в результаті чого може бути прийнято рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта, чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи [4, с. 46-47].

Варто зазначити, що адміністративну юстицію не можна розглядати окремо від адміністративного судочинства: процесуальною складовою частиною адміністративної юстиції є адміністративне судочинство, тобто урегульована законом діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Завдання адміністративного судочинства зумовлюють більшість його особливостей, тобто те, що відрізняє його від інших видів судочинства. Воно відображає спрямованість адміністративного судочинства, його кінцеву мету, а предмет вказує на сферу правовідносин, на яку поширюється юрисдикція судів, що здійснюють адміністративне судочинство. До того ж воно зумовлене специфікою публічно-правових відносин, яка полягає у тому, що учасники таких правовідносин, як правило, мають нерівні можливості. Складність захисту у сфері таких відносин пояснюється підпорядкованістю, підлеглістю осіб у цих відносинах органам та посадовим особам, які здійснюють управлінські функції і мають право приймати обов'язкові рішення. Тому надійність такого захисту має забезпечуватися розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом (судом), перед яким особа і суб'єкт владних повноважень є рівними. Адже в адміністративному процесі особі, яка потребує судового захисту, як правило, протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються не рівні початкові можливості, і щоб збалансувати їх, адміністративний суд має відігравати активну роль у судовому процесі задля сприяння особі у захисті її прав, свобод чи законних інтересів. Це зобов'язує адміністративний суд вживати всіх заходів, передбачених законом, аби права людини і громадянина, які влада порушила, були захищені. Активна роль суду зумовлена тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти, які змушують особу звертатися до суду, оскільки адміністрація не вжила достатніх заходів для їх запобігання [5, с. 12].

Доцільно наголосити, що адміністративне судочинство останніми роками дедалі більше відокремлюється в більшості країн, в тому числі постсоціалістичних, - це особлива система на чолі з національним верховним або вищим адміністративним судом.

У країнах існують два основні варіанти організації судового вирішення адміністративних спорів. Один із них втілений у більшості розвинутих країн континентально-європейської (статутної) системи права і передбачає існування у межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). Безумовно перевагою такої моделі є професіоналізм і досвідченість професійних суддів, що забезпечується їхньою чіткою спеціалізацією. Особливість цієї моделі полягає також в існуванні особливої процедури розгляду судами адміністративних справ [6, с. 11].

Крім того, у літературі розглядаються чотири основних види організації і побудови систем адміністративної юстиції. Цими способами забезпечення правового захисту громадян у сфері дії публічного права є:

1) романський (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія), коли адміністративна юстиція створена у вигляді специфічних (політичних) органів судової влади,

а поділ юрисдикцій між загальними та спеціалізованими судами доволі «розмитий»;

2) германський (ФРН, Австрія), тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів за індивідуальними адміністративними справами, що виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди (суди адміністративної юстиції) входять до єдиної судової системи і незалежні у здійсненні функції правосуддя від адміністративних органів і звичайних судів;

3) «квазісудовий» (англо-американський, «англо-саксонський»), коли утворюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних трибуналів із розгляду адміністративних спорів, які не включені в судову систему (функціонує у Великобританії, Шотландії і Уельсі), а також адміністративними комісіями, агентствами у США;

4) змішаний (Нідерланди, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Шотландія, Ірландія, Швейцарія), тобто адміністративна юстиція має окремі ознаки трьох вищезначених типів [7-11].

Тобто відповідь на питання, хто і як буде здійснювати адміністративну юстицію в державі, неоднозначний. Конституції як основні закони держав можуть закріпити цю функцію за різними державними органами: загальними судами (Росія, Ізраїль, Данія); спеціальними адміністративними судами (Франція, Німеччина); адміністративними органами (адміністративними трибуналами у Великобританії, Шотландія і Уельсі; адміністративними комісіями, агентствами у США); змішаними органами-адміністративними або загальними судами та адміністративно-юрисдикційними органами адміністрації (Бельгія, Індія, Канада, Нідерланди, Єгипет, Швейцарія та ін.). Це питання вирішується кожною державою в залежності від сили, числа і дійсності інших гарантій, що захищають права і свободи громадян від посягань представників державних адміністративних органів.

Щодо побудови системи адміністративних судів в Україні, особливу увагу привертає досвід організації та діяльності судів адміністративної юрисдикції Німеччини і Франції як держав, близьких до України у географічному і в геополітичному планах, а також у правовому відношенні. Це виражено, передусім, у схожості структури права, розумінні правової норми, системи джерел права. Окрім цього, і Франція, і Німеччина є членами Європейського Союзу, до якого намагається приєднатися й Україна, і це зумовлює врахування міжнародних, зокрема європейських прикладів функціонування судових систем зарубіжних країн.

Франція і Німеччина є класичним прикладом моделі, яка передбачає існування спеціалізованих адміністративних судів. Найдавніше коріння має Французька адміністративна юстиція, її становлення сягає кінця XVIII ст. На думку таких дослідників, як Г. Бребан, С. Корфь, зародження адміністративної юстиції у Франції стало результатом недовіри революціонерів до судів звичайних судів, які представляли аристократію [12; 13]. На законодавчому рівні таким суддям було заборонено контролювати діяльність адміністрації. Інститут адміністративної юстиції у Франції характеризується міцним зв'язком між органами адміністративної юстиції й адміністрацією. Як вбачається з книги другої французького Кодексу про адміністративну юстицію, який набрав чинності 1 січня 2001 р., цей зв'язок про-

являється, зокрема, у тому, що адміністративні суди поряд із судовими повноваженнями здійснюють окремі адміністративні [14]. Державна рада, яка є найвищим судовим органом адміністративної юстиції, одночасно наділена повноваженнями у сфері законодавчої і виконавчої влади. Судді адміністративних судів одночасно є радниками і виконують консультативні функції щодо діяльності адміністрації. Як вважає Г. Бребан, такий досвід є запорукою ефективності державного управління і сприяє розвитку адміністративного права, хоч поєднання в одному органі функцій судового й адміністративного органу нерідко критикується з позицій доктрини розподілу влади [12, с. 361-362]. Адміністративна юстиція в Німеччині органічно входить до єдиної системи правосуддя. Порівняно з французькою, у німецькій доктрині більш послідовно інтегрований принцип розподілу влади. Конституційні права людини від порушень із боку законодавчого органу захищають Федеральний і земельні конституційні суди. Якщо права порушує виконавча влада, то захист надають адміністративні суди. Адміністративні суди мають триланкову систему: на рівні земель діють адміністративні суди як суди першої інстанції; на федеральному рівні діє Федеральний адміністративний суд як суд першої і ревізійної інстанції. У судоустрої Німеччини поряд із загальними адміністративними судами діють ще дві вертикалі спеціалізованих судів, які вирішують спори публічно-правового характеру - фінансові суди, суди з розгляду соціальних спорів, а також Федеральний патентний суд. Однаквоє застосування права всіма судами загальної юрисдикції Німеччини на найвищому рівні забезпечує Загальний сенат верховних судів Федерації, який ухвалює рішення у разі виявлення розбіжностей у застосуванні норм права вищими судовими інстанціями Федерації [6, с. 13]. Відповідно до Положення про адміністративні суди адміністративне судочинство здійснюється незалежними, відокремленими від адміністративних органів судами. Таким чином, на відміну від Франції, адміністративні суди Німеччини діють у межах загальної системи правосуддя і повністю (як організаційно, так і функціонально) відокремлені від адміністрації.

Привернувши окрему увагу досвіду побудови адміністративної юстиції колишніх радянських республік, можна виділити дві основних категорії держав:

– держави, в яких прийняті окремі адміністративно-процесуальні закони і які відмовились від повного регулювання адміністративного судочинства в рамках цивільного процесу (Литва, Естонія, Латвія, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан, а також Україна);

– держави, в яких адміністративне судочинство здійснюється в рамках цивільного процесу або його різновидів (Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан, Росія) [6, с. 15].

Щодо першої категорії держав, то вона відрізняється повнотою правового регулювання, яке максимально враховує специфіку публічно-правових спорів, у них усіх передбачено створення адміністративних судів.

Крім того, окремо зупинившись на нещодавно реформованих адміністративно-правових режимах, варто зазначити, що в Польщі в результаті зміни Конституції було створено Верховний адміністративний суд, а роль судів першої інстанції зводиться до визначення законності рішення адміністративного органу. В Угорщині

не існує окремих адміністративних судів, хоча у Верховному суді є адміністративний відділ, у місцевих судах діють адміністративні палати, а скарги на рішення адміністративних органів мають подаватися до місцевих окружних або міських судів. У Болгарії запроваджено систему адміністративних судів, яка складається з 28 адміністративних судів на районному рівні та Вищого адміністративного суду. Спеціалізованих адміністративних судів там немає. Своєю чергою, Словенія має один адміністративний суд, який розглядає майже всі скарги на рішення адміністративних органів, на його рішення можна подавати касаційні скарги та апеляції до Верховного суду. В Литві діє адміністративна судова система у складі Верховного адміністративного суду, п'яти регіональних адміністративних судів, а також міських, регіональних та національної комісії із вирішення адміністративних спорів. В Естонії діють чотири адміністративні суди першої інстанції, які не мають юрисдикції стосовно адміністративних правопорушень, і чітко визначено їхні повноваження щодо «справжніх» адміністративних рішень органів влади, апеляції на їх рішення подаються до двох із трьох регіональних окружних судів, що мають адміністративні палати, а касаційні скарги на ці рішення розглядає адміністративна палата Верховного суду [15; 16].

Отже, організаційна побудова адміністративної юстиції в окремих країнах має свої особливості, які не завжди можна розглянути в рамках традиційних моделей, запропонованих у науковій літературі. Адміністративна юстиція може існувати в різноманітних організаційних формах, а тому зводити її виключно до функціонування системи незалежних адміністративних судів (тобто до адміністративного судочинства) є помилковим. При цьому, при порівнянні різних способів організації вирішення адміністративних спорів, вочевидь, перевага належить судовій формі захисту прав і свобод особи. Водночас варто зазначити, що в Україні цей інститут створений за зразком континентальної моделі та реалізується у формі адміністративного судочинства. Так, у ч.ч. 1-3 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що в Україні є дворівнева система місцевих адміністративних судів, яка представлена місцевими загальними та окружними (місцевими) адміністративними судами. При цьому, залежно від предмета спору та суб'єктного складу сторін, адміністративна справа може бути підсудна місцевому загальному суду чи адміністративному суду певної судової ланки - як суду спеціальної юрисдикції [17].

Отже, враховуючи, що судова реформа в нашій державі триває, для ефективного функціонування адміністративної юстиції корисним було б перейняти переваги вищезгаданих видів систем адміністративної юстиції, з урахуванням правових, економічних, політичних реалій України. Окрім цього, необхідно зазначити, що надмірне перенавантаження національної правової системи України елементами іноземних правових систем є неприпустимим, а запозичення позитивного досвіду треба проводити з урахуванням основоположних конституційних принципів, судової практики і особливостей національної історії.

Література

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики: Настільна книга судді / О.М. Пасенюк,

О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Істина, 2007. 608 с.

2. Тарасова С. Административное развитие. Юридическая практика. 2010. № 4. 25 с.

3. Курінний Є. Адміністративна юстиція як невід'ємна складова адміністративно-правового захисту. Підприємництво, господарство, право. 2004. № 2. С. 20–25.

4. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посіб. К.: Атіка, 2007.

5. Александрова Н.В. Основы административного судочинства в Україні: навч. посіб. для юр. факультетів та юр. клінік / За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. 2-ге вид., доп. і перероб. К.: КНТ, 2009. 248 с.

6. Коліушко І.Б. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. 536 с.

7. Ведернікова О.Н. Административная юстиция (опыт зарубежных стран). Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы. Материалы конференции. Серия «Научные доклады». М.: МОНФ, 1997. № 47. С. 52-60.

8. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. С. 31.

9. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т государства и права Российской академии наук, 1997. С. 115–116.

10. Покровский С. П. Государственный Совет во Франции как орган административной юстиции. Ярославль, 1913.

11. Ярова М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ: автореф. ...канд. юрид. наук. М., 2006.

12. Бребан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.

13. Корфь С.А. Административная юстиция в России. С. Петербург, 1910. Т. 2. С. 392-393.

14. Вігьє Ж. Адміністративна юстиція / Переклад з фр. А. Корнійчука. К.: Конус-Ю, 2008. 160 с.

15. Адміністративне судочинство України: Підручник / За загальною редакцією О.М. Пасенюка, Голови Вищого адміністративного суду України. К.: Юрінком Інтер, 2009. 670 с.

16. Спеціалізовані суди країн ЄС. URL: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-en.do.

17. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. No 35-36, No 37. Ст. 44

Заїка М. М.,

*кандидат юридичних наук, суддя
Вищого адміністративного суду України*

Ярмакі В. Х.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Одеського державного університету внутрішніх справ*