

ШОСТЕНКО О.І.,  
кандидат юридичних  
наук, доцент

*Київський юридичний  
інститут  
МВС України*



**АДМІНІСТРАТИВНА  
ЮСТИЦІЯ:  
СВІТОВИЙ І  
УКРАЇНСЬКИЙ  
ДОСВІД У  
КОНТЕКСТІ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ  
ТА ЄВРО-  
АТЛАНТИЧНОЇ  
ІНТЕГРАЦІЇ**

З набуттям незалежності Україна почала розбудовуватись як демократична, правова держава, зорієнтована на побудову громадянського суспільства, у центрі якого є людина, а захист її прав і законних інтересів – найпріоритетніший напрямок державної діяльності. Виконавча влада, реалізуючи своє призначення, забезпечує права і свободи громадян, а також надає їм широке коло державних, у тому числі управлінських, послуг. Здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, підвищить ефективність державного управління. Як свідчить зарубіжний досвід, зокрема в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України, одним з найефективніших елементів механізму захисту прав і свобод громадян від порушень з боку цих органів є адміністративно-судовий захист. В Україні процес становлення зазначеного інституту тільки розпочався.

Конституція України (ст.125) передбачає, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації, а закон "Про судоустрій України" від 7 лютого 2002 року закріпив систему адміністративних судів. Проте, адміністративна юстиція в Україні ще не набула остаточного законодавчого закріплення, а порядок діяльності адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ не визначений на рівні закону. Тому актуальним є прийняття Адміністративного процесуального кодексу України, важливим завданням якого є встановлення порядку адміністративно-судового розгляду звернень фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності з метою визначення відповідності Конституції України та Законам України нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування їх посадових і службових осіб; визначення повноважень адміністративного суду в справах, що виникають з публічно-правових спорів у сфері конституційно- та адміністративно-правових відносин.

Крім того, ефективність здійснення судово- та адміністративно-правової реформи залежить, передусім, від якісно нових уявлень про роль та значення судової влади в системі державної влади, що потребує певної корекції правової свідомості громадян щодо правозахисного призначення цієї гілки влади. З огляду на це, запровадження дієвого та доступного для громадян інституту адміністративної юстиції в Україні має створити передумови підвищення їх правової культури щодо використання засобів захисту прав і свобод у взаємовідносинах із суб'єктами управлінської діяльності.

Визначення функціонально-цільового призначення адміністративних судів у системі органів судової влади та закріплення першочергового його завдання – захисту прав і свобод громадян від порушень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – має важливе значення для функціонування правозахисного механізму держави в цілому, а також вирішення теоретичних і практичних завдань створення адміністративної юстиції в Україні як елемента цього механізму зокрема.

Значний внесок у розробку загальних засад встановлення адміністративної юстиції зробили вчені-правознавці С.С.Алексєєв, В.Б.Авер'янов, В.О.Глушков, Ю.М.Грошевий, Є.В.Додін, Р.А.Калюжний, Л.В.Коваль, М.П.Орзіх, В.Ф.Опришко, В.Ф.Погорілко, П.М.Рабінович, Ю.Н.Старілов, О.Ф.Фрицький, М.В.Цвік та інші. Важливу роль у становленні теорії та практики адміністративної юстиції в нашій державі відіграють праці відомих учених і практиків Ю.П.Битяка, Є.Б.Кубка, А.О.Селіванова, В.С.Стефанюка, М.М.Тищенко, В.І.Шишкіна та інших.

Незважаючи на відносно велику кількість досліджень проблематики, пов'язаної зі створенням адміністративної юстиції в Україні, залиша-

ються недостатньо розробленими окремі аспекти запровадження та функціонування зазначеного інституту. Крім того, проекти нормативних актів, які мають урегулювати суспільні відносини у сфері функціонування адміністративної юстиції, не є досконалими та містять певні дискусійні положення, що потребує подальшого наукового дослідження питань запровадження адміністративної юстиції в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Наведені аргументи обґрунтовують актуальність і необхідність наукового дослідження проблеми запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики.

Важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною є її право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Складність захисту прав громадян, їх об'єднань, інтересів юридичних осіб у сфері публічних відносин пояснюється їхньою підпорядкованістю, підлеглистю в цих відносинах адміністрації – органам та посадовим особам, які здійснюють публічно-управлінські функції та мають право приймати обов'язкові для них рішення. Тому ефективність такого захисту повинна забезпечуватися розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким громадянин і адміністрація є рівними.

Адміністративна юстиція, як відзначається в працях учених правників В.С.Стефанюка, Ю.М.Старілова, Ю.С.Шемшученка та інших, – це система судових органів, які контролюють дотримання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в адміністративному процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненням фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління або їх посадових чи службових осіб<sup>1</sup>.

Виходячи із цього, суспільне призначення адміністративної юстиції в сучасних умовах має визначатися на підставі поєднання завдань як вдосконалення правового регулювання управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, так і переважною мірою запровадження й регламентації дійсно демократичних відносин між цими органами і громадянами, зокрема саме відносин такого типу, за якими кожній людині було б забезпечено реальне дотримання і охорону у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист спеціалізованими адміністративними судами цих прав і свобод у випадках їх порушення.

На нашу думку, термін "адміністративна юстиція" з формально-логічної точки зору досить точно й вірно відображає зміст даного правового інституту: він характеризується наявністю спеціальних

адміністративних судів, а також здійсненням ними юрисдикційних повноважень. Головна характеристика особливості адміністративної юстиції полягає в тому, що вона являє собою правосуддя, входить до судової, а не до виконавчої влади.

Наявність органів адміністративної юстиції – це показник ступеня полісистемності судової організації в тій чи іншій країні, тобто ступінь розвиненості різноманітних форм здійснення правосуддя.

Адміністративна юстиція, як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів і діянь, оформляється в спеціальні судові органи в тих державах, де визначилася чітка грань між приватним і публічним правом, а адміністративне право виділилося в самостійну галузь.

Система адміністративної юстиції в зарубіжних країнах формувалася віками. Нині у світовій практиці склалися такі основні моделі адміністративної юстиції: континентальна (романо-германська); англосаксонська (англо-американська); традиційна<sup>2</sup>.

У світовій практиці відокремлюється декілька способів забезпечення законності у сфері виконавчої влади і захисту прав та інтересів людини від сваволі чиновників: адміністративний; судовий; адміністративна юстиція; звернення до омбудсмена (Північна Європа); амнaro (Латинська Америка); судовий панчаят (Індія); посередництво (Південно-Східна Азія); норми ісламських постулатів (мусульманські країни); суспільний захист (країни з однопартійною системою); звернення до Міжнародного суду з позовом стосовно дій держави до громадян<sup>3</sup>.

Характерними для континентальної моделі є системи адміністративної юстиції Франції й Німеччини.

Так, Конституція Франції розглядає судову владу взагалі як охоронця свободи особи. Гарантом незалежності судових органів вважається Президент Республіки. Він призначає суддів і прокурорів, очолює особливий двопалатний орган – Вищу Раду Магістратури, де обов'язки його заступника виконує міністр юстиції<sup>4</sup>.

Французька правова система базується на одному з найважливіших принципів організації державної влади – на принципі поділу судових і адміністративних функцій. Цей принцип, який було спеціально включено до законодавства періоду Французької революції, сьогодні має одним із своїх основних результатів встановлення двох окремих видів судочинства, які здійснюються в судах загальної юрисдикції. Ці дві системи судових установ організаційно й функціонально незалежні одна від одної.

Суди загальної юрисдикції розглядають цивільні і кримінальні справи. До компетенції адміністративних судів віднесені всі адміністративні спори, за винятком тих випадків, коли окремі категорії правовідносин спеціальними актами виключені з їх підвідомчості і передані до іншої

юрисдикції, тобто до спеціалізованих судів або безпосередньо до Державної Ради. Усі організаційні норми й регламент роботи адміністративних судів об'єднані в Кодексі адміністративних судів 1973 року. Безпосередньо на території Франції діє 26 таких судів, а ще 5 судів функціонує в закордонних департаментях. Ці суди мають називатися за назвою міст, де вони розташовані. Організаційно адміністративні суди мають одну або більше (до п'яти) палат, залежно від кількості справ. Наприклад, Паризький адміністративний суд має сім секцій, кожна з яких складається з двох палат, що зумовлено обсягом роботи цієї установи. Як виняток, особливо важливі та складні справи можуть розглядатися в пленарному засіданні всього суду<sup>5</sup>.

Існує три рівні адміністративних судів: перший (адміністративний суд), другий (апеляційний суд) і третій (Державна Рада). Законодавство Франції передбачає наявність спеціальних адміністративних судів, наприклад: Вищий Державний Суд, водний суд, суд по трудових спорах, суд бюджетної та фінансової дисципліни, суд вищої школи та інші.

Суддями адміністративних судів призначаються випускники Вищого національного училища адміністрації, тобто із складу кандидатів, відібраних паралельно з набором, який відбувався для формування груп "зовнішньої ротації кадрів", або через спеціалізовані конкурси адміністраторів. Це свідчить про те, що хоча майбутніх суддів адміністративних судів готують як "суддів", однак вони не обов'язково і не завжди є за фахом юристами, а частіше – адміністраторами, які повинні займатися специфічною працею – оцінювати акти й дії своїх колег по адміністрації з точки зору відповідності і забезпеченості прав та інтересів громадян. Вони одержують звання радника адміністративного суду. За законом Франції від 6 січня 1986 року, незалежність цих суддів гарантується запровадженням принципу їх незмінюваності, а також створенням Вищої Ради адміністративних судів – єдиного консультативного органу, який є компетентним у питаннях добору суддівських кадрів і роботи адміністративних судів. Тим самим судді не можуть бути звільнені з посади без їх згоди, навіть з метою підвищення по службі. Виключення складають випадки імпічменту.

Громадянин, який має намір звернутися до адміністративного суду з позовом, повинен зробити свій вибір відповідно до ретельно розроблених норм, які регулюють територіальну компетенцію цих судів. Чинні норми визначають компетенцію адміністративних судів за такими основними принципами: а) за місцем локалізації конфлікту; б) за місцем знаходження замовника; в) коли немає підстав для застосування перших двох принципів, то справа надходить до того адміністративного суду, під компетенцію якого підлягає автор оскарженого акта або дії<sup>6</sup>.

Апеляційні адміністративні суди Франції були створені відповідно до

Закону від 31 грудня 1987 року як суди другого рівня в системі адміністративної юрисдикції для того, щоб полегшити роботу Державної Ради шляхом передачі до цієї інстанції значної частини справ, рішення в яких оскаржуються в апеляційному порядку, хоча для певної незначної частини рішень адміністративних судів другою інстанцією залишилася Державна Рада.

За цим законом, Франція була поділена на п'ять апеляційних адміністративних округів. Організаційно робота окружних адміністративних судів здійснюється палатами. У виключних випадках рішення в цих судах приймаються пленумами. Очолює окружний адміністративний суд Голова, який є за посадою державним радником.

Вищою інстанцією адміністративної юстиції Франції є Державна Рада яка здійснює судові і консультативні функції та складається приблизно із 200 членів. Статус членів Державної Ради дає їм гарантію незалежності.

Виступаючи в якості судової інстанції, Державна Рада діє як суддя фактично і по праву і виносить рішення, які стосуються законності найважливіших адміністративних актів. Як апеляційна інстанція вона виносить рішення по справах, які були розглянуті адміністративними судами і адміністративними апеляційними судами. Таким чином, вона є апеляційною інстанцією по всіх спорах, в яких беруть участь держава і державні органи. Вона може також розглядати заяви з проханням про відміну підзаконних актів, підписаних Президентом Республіки або Прем'єр-Міністром, що дозволяє захистити громадян від порушень з боку держави.

У межах своїх консультативних функцій Державна Рада є юридичним консультантом Уряду. Вона розглядає законопроекти до їх обговорення Радою Міністрів, а також деякі проекти декретів. Структурно Державна Рада поділяється на шість відділів, з яких лише один є виключно судовим. Державна Рада є апеляційною інстанцією щодо рішень спеціалізованих адміністративних установ, які виконують суддівські функції, і касаційною інстанцією щодо рішень установ в ієрархії адміністративних судів.

Систему контролю за адміністративно-державним управлінням доповнює інститут парламентського уповноваженого (посередника), заснований у 1973 році. Посередник обирається парламентом і призначається на шість років декретом Президента Франції. Він зобов'язаний вивчати скарги, які виникли у зв'язку з діяльністю державної адміністрації, що передаються йому з парламенту. Парламентський уповноважений є незалежним, він діє шляхом внесення законодавчих чи адміністративних рекомендацій і пропозицій, а також складає щорічно доповіді, які обов'язково публікуються. Це, по суті, своєрідний орган розслідування. Якщо в результаті такого розслідування встановлюють-

ся недоліки в діяльності адміністрації, то посередник інформує про це уряд. Більшість французьких юристів високо оцінюють ефективність інституту парламентського уповноваженого, завдання якого – пом'якшувати відносини між виконавчою і законодавчою гілками влади.

У другій половині XIX століття в більшості країн Західної Європи – у Німеччині, Іспанії, Італії, Голландії, Бельгії та інших – були також засновані адміністративні суди. Однак у Німеччині інститут адміністративної юстиції пішов своїм шляхом розвитку, що відрізняв його від французької моделі<sup>7</sup>. Це пояснюється тим, що в Пруссії в XIX столітті система адміністративних судів охоплювала три інстанції: повітові управи, що діяли в усіх повітах, були нижчими адміністративними судами і склалися з колегії суддів і глави повіту, тобто вищої посадової особи; окружні управи – адміністративні суди, що здійснювали свою діяльність у всіх округах і склалися з колегії суддів і голови окружної адміністрації; вищий адміністративний суд, що складався з радників і голови.

Необхідно звернути увагу на дві характерні риси місцевих адміністративних судів Пруссії, тобто перших двох інстанцій: по-перше, вони були не тільки органами адміністративної юстиції, але й органами активного управління; по-друге, за своїм складом вони були змішаними колегіями, які склалися частково з осіб, що обиралися місцевими органами влади, частково – з тих, що призначалися владою, у тому числі королем.

Вищий адміністративний суд стояв осторонь від управління і представляв собою суд у повному розумінні. Він складався з голови і радників, причому одна половина членів повинна була мати юридичну освіту і досвід роботи в судових установах, інша – досвід роботи в адміністративних. Усі вони призначалися довічно королем, потім імператором. Вищий адміністративний суд був апеляційною і ревізійною інстанцією стосовно остаточних рішень окружних комітетів і водночас сам розбирав найважливіші з юридичної та політичної точки зору скарги.

Проведення в усіх адміністративних судах Пруссії було публічним, усним і змагальним. Сторони мали право з'явитись у суд з адвокатом або взагалі замінити себе цими особами.

Адміністративна юстиція Пруссії не зазнала якихось змін при перетворенні Королівства в німецьку імперію, в якій адміністративна юстиція була організована в усіх її частинах по суті за Пруським зразком. Ця система адміністративних судів була ліквідована в 1933 році після захоплення влади в державі націонал-соціалістами і знову відновлена в 1945 році без суттєвих змін.

Діючий нині Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини гарантує широку систему правового захисту від будь-яких дій адміністративних органів управління<sup>8</sup>. Якщо будуть порушені права громадянина, він має право звернутися до суду зі скаргою на органи

влади. Ця конституційна гарантія права звертатися до суду здійснюється через систему адміністративних судів, які існують на земельному і федеральному рівнях. Діяльність адміністративних судів регулюється спеціальним Положенням, яке спирається на конституційно-правові норми і регулює найважливіші питання судового устрою і судочинства. Крім того, окремі питання діяльності адміністративних судів регулюються Законом про судочинство і нормами Цивільно-процесуального кодексу<sup>9</sup>.

Стаття 2 Положення про адміністративні суди ФРН передбачає три судових інстанції, дві з яких на рівні федеральних земель: адміністративний суд землі і вищий адміністративний суд землі; третя – федеральний адміністративний суд.

Компетенція цих адміністративних судів поширюється, як правило, на територію діяльності відповідної влади, тобто адміністративного округу.

У кожній федеральній землі є лише один вищий адміністративний суд, чим забезпечується єдине тлумачення земельного права.

Адміністративні суди і вищі адміністративні суди федеральної землі утворюють так звані "суди в справах", які розглядають і контролюють обставини справи незалежно від адміністративних органів і нижчої інстанції за службовим обов'язком.

Федеральний адміністративний суд діє переважно як контрольний, але в деяких випадках і вищий адміністративний суд землі, і Федеральний адміністративний суд розглядають справи як суди першої інстанції.

Адміністративні суди землі поділяються на палати, а вищі адміністративні суди земель і Федеральний адміністративний суд – на сенати (статті 5,9,10 Положення про Адміністративні суди Німеччини).

Як правило, при розгляді справ для прийняття рішення адміністративний суд складається з одного голови і двох суддів на громадських засадах, яких обирають на чотири роки. Взагалі судді адміністративних судів призначаються на все життя, але Положення (п.п.15-17) передбачає можливість участі в розгляді справ суддів-стажистів протягом їх трирічного випробувального терміну.

Прості справи розглядаються суддею одноособово за дорученням судової палати, а складні – усім складом палати або судом у складі головуючого і двох професійних суддів, а також двох суддів на громадських засадах. У прийнятті судового рішення судді на громадських засадах участі не беруть.

У складі вищого адміністративного суду землі рішення по справах, які там розглядаються, приймає суд у складі трьох-п'яти членів сенату. Двоє зі складу суду можуть бути судьями на громадських засадах.

У складі вищого адміністративного суду землі у випадках необхідності прийняття принципового рішення в галузі права, яке



відрізняється від рішень іншого сенату, може створюватися Великий сенат у складі голови і по одному судді від кожного з ревізійних сенатів, у яких цей голова не головує. Рішення, прийняті Великим сенатом, є обов'язковими для сенату, який розглядав справу по суті.

Положення про адміністративні суди Німеччини передбачає, що до цього суду громадяни мають право звертатись у всіх конфліктах публічно-правового, за винятком конституційно-правового характеру, якщо для розгляду цього спору не передбачений інший суд. Публічно-правові конфлікти в галузі права землі законом землі можуть доручатись іншому судові.

Законодавство ФРН розрізняє предметну та інстанційну підсудність у ієрархічних інстанціях.

Адміністративний суд приймає рішення в першій інстанції в усіх справах, з якими можна звертатися до цієї установи.

Вищий адміністративний суд землі приймає рішення в інстанційній підсудності стосовно: апеляції щодо рішень адміністративного суду, прийнятого по суті; скарги на інші рішення адміністративного суду; ревізії рішень адміністративного суду згідно з положенням про адміністративні суди.

Заяву до адміністративного суду може подати кожна фізична чи юридична особа, яка через правове розпорядження чи його застосування зазнала шкоди чи чекає її найближчим часом, а також кожна установа. Вона повинна бути спрямована проти установи чи закладу, які видали це правове розпорядження.

Федеральний адміністративний суд приймає рішення через ухвалу тільки з питань права, коли Вищий адміністративний суд землі подає до нього справу з обґрунтуванням свого правового погляду на неї для прийняття рішення про тлумачення права, яке підлягає оскарженню, якщо: судова справа має принципове значення; вищий адміністративний суд землі хоче відійти від рішення іншого вищого адміністративного суду, Федерального адміністративного суду чи Спільного сенату вищих судових палат держави.

Таким чином, на відміну від адміністративних судів XIX століття сучасні німецькі адміністративні суди повністю відділені від адміністрації і є самостійною системою<sup>10</sup>.

Взагалі, у Німеччині, як і у Франції, існує правило універсальної підпорядкованості: у адміністративний трибунал (або суд) подається будь-яка скарга, яка має адміністративний характер без урахування сфери суспільних відносин, до якої вона відноситься. У цьому полягає одна з найсуттєвіших особливостей континентальної моделі, яка відрізняє її від англосаксонської<sup>11</sup>.

Після здобуття незалежності в Литві почали діяти відділення

адміністративних справ апеляційного суду, адміністративний суд, адміністративні суди Вільнюського, Каунаського, Клайпедського, Шяуляйського і Панявезького округів<sup>12</sup>.

Створення адміністративних судів є частиною реформи суспільного адміністрування і судової реформи. Адміністративні суди розглядають питання законності адміністративних правових актів, спори, що виникають у сферах суспільного управління і податків. Вони дозволяють прискорити вирішення спорів із чиновниками. Приймаючи рішення, такий суд може відразу встановити розмір матеріального збитку, який підлягає відшкодуванню.

У Швеції, крім загальних судів (низові – тінгератт, тобто сесійні суди; вищі суди – хофератт, тобто надвірні суди), правосуддя здійснює система адміністративних судів. Їхня діяльність і компетенція визначені Адміністративно-процесуальним законом 1971 року. Вони очолюються Адміністративним судом Швеції, членів якого призначає уряд. Разом із членами Верховного суду вони утворюють Законодавчу раду – орган, створений для дачі висновків, на прохання уряду, на внесені ним у риксдаг законопроекти.

Адміністративний суд Швеції розглядає скарги державних службовців на дії своїх начальників, на рішення сесійних судів, що діють у ряді департаментів (з питань оподаткування, соціального забезпечення, заробітної плати, інших).

Особливе місце в системі судових органів посідає Суд по трудових конфліктах. Він утворюється з представників уряду, об'єднання підприємців Швеції і Центрального об'єднання профспілок Швеції на паритетних засадах і забезпечує важливе завдання – досягнення співробітництва між найманими робітниками і підприємцями.

Правосуддя в Республіці Польща здійснюють Верховний Суд, загальні суди, адміністративні суди, а також військові суди. Винятковий суд чи прискорений процес судочинства може бути встановлений тільки на час війни<sup>13</sup>.

Вищий Адміністративний Суд, а також інші адміністративні суди здійснюють у сфері, визначеній законом, контроль за діяльністю публічної адміністрації. Цей контроль включає також винесення судових рішень про відповідність законам постанов органів територіального самоврядування і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації. Голову Вищого Адміністративного Суду призначає Президент Республіки Польща на шестирічний термін повноважень із числа кандидатів, представлених зборами Суддів Вищого Адміністративного Суду.

Друга модель відома під назвою англо-американський суд, що характеризується відсутністю спеціалізованих судів і досить широкою компе-

тенцією судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних конфліктів поряд з цивільними справами. Така система використовується в Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії, Йорданії, Лівії, Судані, Саудівській Аравії.

Для неї характерне те, що спеціальні адміністративні суди взагалі не створюються, а всі адміністративні спори розглядаються в судах загальної юрисдикції поряд із цивільними справами. Тобто англосаксонська система адміністративної юстиції впливає з доктрини рівності всіх посадових осіб перед судом і неприпустимості вилучення їх з-під юрисдикції тих самих судів, з якими мають справу всі інші громадяни.

Поряд із загальними судами у Великобританії та Уельсі існує цілий ряд органів, які виконують судові функції, але є другорядними порівняно з судами. Як правило, їх називають трибуналами або квазісудовими органами. Поряд із судовими вони виконують деякі управлінські функції. При розгляді справи вони встановлюють факт, про який йдеться в справі, а потім застосовують до нього правові норми, тобто здійснюють спеціальне правосуддя.

Такі квазісудові органи існують в окремих галузях державного управління (трибунали: по земельних спорах; по справах про страхування; з питань будівництва; по комунальних податках і зборах; по ліцензуванню; по трудових спорах; по міграції тощо).

Членами трибуналів можуть бути юристи, а також особи, які мають спеціальні знання з тієї галузі діяльності, якою займається даний трибунал.

Для забезпечення незалежності трибуналів вони комплектуються із числа державних службовців і створюють певну колегію, яка складається з голови і двох членів. Склад трибуналу затверджує міністр галузі. Правовою основою діяльності трибуналів є прийнятий у 1958 році Закон "Про трибунали і розслідування". Вищою інстанцією для трибуналів є Апеляційний трибунал галузі<sup>14</sup>.

Над адміністративними трибуналами стоїть наглядовий орган – Національна рада адміністративних трибуналів, яка є консультативним органом при уряді і користується правом контролю і нагляду за роботою нижчестоящих трибуналів. До її компетенції входять: узагальнення практики діяльності цих органів; підготовка доповідей зі спеціальних питань організації й діяльності трибуналів; вивчення питань і розробка рекомендацій по адміністративній процедурі. Національна Рада адміністративних трибуналів може давати відповідним міністрам загальні рекомендації відносно процедури призначення членів трибуналів і списків кандидатів на посади.

Адміністративні трибунали здійснюють діяльність по розгляду спорів між державними органами, посадовими особами і громадянами в якості

першої інстанції та вважаються органами спеціальної юрисдикції по відношенню до судів загальної юрисдикції<sup>15</sup>.

Суди загальної юрисдикції ведуть контроль за діяльністю адміністративних трибуналів і розглядають скарги на їх рішення. Ці суди можуть самі розглядати різні адміністративні спори відносно загальних правил цивільного судочинства. Кожна зацікавлена особа має право звернутися до суду загальної юрисдикції зі скаргою на дії або рішення органів управління, адміністрації, які перевищили свої повноваження.

Починаючи з 30-х років нагляд за адміністративними трибуналами здійснює також Високий Суд – головний суд Англії по цивільних, кримінальних і адміністративних справах. Він спостерігає за тим, щоб адміністративні трибунали підтримували загальноприйняті норми правосуддя, не перевищували своєї юрисдикції, щоб кожна сторона при слуханні справи в трибуналі була вислухана.

У Великій Британії не існує закону, в якому встановлювались би всі випадки законного втручання в діяльність адміністрації і в сам адміністративний процес. Судам надається право самостійно вирішувати, які дії або рішення можуть бути ними анульовані.

У наглядовій діяльності загальних судів за адміністрацією є перевірка наявності доказів і обґрунтування адміністрацією своїх дій або рішень. Відсутність доказів або їх недостатність безумовно веде до відміни адміністративного рішення. В окремих випадках законодавчими актами над трибуналами встановлюються спеціальні органи, які розглядають скарги на рішення трибуналів тільки з юридичної точки зору.

В останні роки англійське адміністративне право зближується з континентально-європейськими уявленнями про адміністративне право, а саме: все частіше використовується судовий контроль за діями органів управління в їх відносинах з громадянами.

Адміністративна юстиція США представляє собою систему органів і посадових осіб, які здійснюють квазісудові функції в органах управління<sup>16</sup>, тобто тих, що розглядають адміністративні спори, які виникають із приводу діяльності органів публічної влади (публічним управлінням) та громадянами (приватними особами). Таким чином, органи адміністративної юстиції стають ніби суддями у своїй сфері діяльності.

Адміністративні органи розглядають численні правові спори, здійснюючи таким чином правосуддя, тобто функції судової влади. Причому ці органи в США розглядають більше спорів, ніж суди загальної юрисдикції<sup>17</sup>.

Діяльність органів адміністративної юстиції характеризується в значній мірі як успішна, тому що справи й спори розглядають особи, які мають центрально-наглядові повноваження, володіють спеціальними знаннями в конкретній галузі управління і наділені повноваженнями по

розгляду адміністративних спорів.

До системи адміністративної юстиції США входять такі органи і посадові особи: керівники органів виконавчої влади, які розглядають спори в підпорядкованих їм органах; спеціалізовані комісії в якості структурних підрозділів органів виконавчої влади, які вирішують різні спори; спеціалізовані органи адміністративної юстиції, які створюються в структурі виконавчої влади; судові органи, які здійснюють функції адміністративної юстиції, наприклад Претензійний Суд, Федеральний податковий суд, Федеральний суд по справах міжнародної торгівлі<sup>18</sup>.

Так, Конституція США дозволяє Конгресу засновувати, крім федеральних судів загальної юрисдикції, ще й інші федеральні суди для допомоги в здійсненні законодавчою владою різних сторін її діяльності. Згідно з актом Конгресу США від 24 лютого 1885 року, таким досить унікальним судом став Федеральний Суд претензій США. Його завдання – забезпечення справедливості щодо позовів громадян до Конгресу держави.

Спочатку цей суд займався розглядом позовів та підготовкою рекомендацій до конгресу щодо вексельних справ. Потім, відповідно до Акта від 1 березня 1863 року, Конгрес затвердив пропозиції Президента А.Лінкольна і надав цьому судові право приймати остаточний вердикт із правом апеляції до Верховного Суду в необхідних випадках.

Суд сьогоденного зразка був створений Конгресом у 1982 році з передачею йому функцій Суду позовів. До складу цього суду входять 16 постійних і двоє старших суддів, один із них – головний суддя. Усі судді призначаються Президентом терміном на 15 років.

Судді Федерального суду претензій мають судову незалежність, ухвалюють постанови в цивільних позовах без журі присяжних. Апеляції на ці рішення можуть бути внесені до Апеляційного суду для Федеральної судової мережі. Юрисдикція суду не обмежена і поширюється на всю країну: судові засідання може відбуватися в будь-якому місці США, де це найвигідніше для сторін.

У 1994 році після вдосконалення Федеральних судів і визначення повноважень цей суд почав називатися Претензійним судом. Судові повноваження в Претензійному суді відбуваються у тому самому порядку, що і в судах загальної юрисдикції, але з деякими відмінностями. Позивач повинен зробити внесок за реєстрацію справи. Відповідачем може бути будь-яка організація в США, яка одержує гроші від Конгресу.

Усе діловодство в Претензійному суді забезпечується через судову адміністрацію, яка має назву "Офіс Клерка". У розгляді справ мають право брати участь адвокати зі спеціальною підготовкою, професійним досвідом і дозволом на представництво в цьому суді. Кваліфікаційні іспити для цих адвокатів вимагають від них не тільки високого про-

фесіоналізму, але й необхідних моральних якостей.

Американські громадяни вважають, що цей суд діє як громадянський, забезпечуючи їх інтереси. Він має репутацію справедливого і безстороннього судового форуму<sup>19</sup>.

Судоустрій Великої Британії все ще міцний традиціями. Основними установами громадянського правосуддя є суди графств і магістратські суди, в яких у першій інстанції розглядається понад 90 відсотків громадянських справ. Кордони регіону, на території якого діє відповідний суд, визначаються лордом-канцлером. У кожному такому суді працюють один чи два постійних судді. Компетенція цих судів відрізняється від інших обсягами позову.

Із часів середньовіччя (1361р.) основою британської системи судочинства служить інститут мирових суддів, праця яких не оплачується, а є почесним суспільним навантаженням. Вони розглядають нескладні кримінальні справи, вирішують по них питання про винність і виносять вирок, а по адміністративних чи громадянських справах виносять постанову<sup>20</sup>.

Крім того, вони без зволікання розглядають казуси між громадянами, наприклад, про незаконне поступове перенесення дачного паркану на територію сусіда, порубку яблуневих гілок, які перехиляються через огорожу на сусідську територію, про розподіл спірних територій чи вирішення сімейних конфліктів. У теперішні часи, як і раніше, мирові судді користуються повагою й довірою переважної більшості населення. Прохання до вищестоящих судових інстанцій про оскарження їх вироків і рішень практично не подаються.

Складні справи розглядаються в ході довготривалих процесів, які звичайно відносяться до компетенції судів другої судової інстанції – коронних чи королівських судів, в яких працюють тільки судді-професіонали.

Вищою судовою інстанцією Великої Британії є Палата лордів. Вона приймає до розгляду апеляції, головним чином з питань права, на постанови по громадянських і кримінальних справах, які винесені апеляційними інстанціями Англії та Уельсу, а також тільки по громадянських справах – Шотландії. Від імені Палати лордів справи розглядаються судом Палати лордів.

Верховним судом Англії та Уельсу керує лорд-канцлер. До складу цього суду входять три самостійні судові установи: Апеляційний суд, Високий суд і Суд корони.

Усі ці суди належать до категорії вищих. У Великій Британії і вищі суди, і суди графств, і магістратські можуть розглядати адміністративні справи. Усі громадяни цієї держави, від королеви і прем'єр-міністра до пересічного громадянина, підкоряються закону і у випадку його порушення несуть відповідальність у загальних судах<sup>21</sup>.

Але у Великій Британії, поряд із судами загальної юрисдикції, існують спеціалізовані суди різної компетенції. Деякі з них носять назву трибуналів, наприклад, промислові трибунали, які засновані в 1964 році і розглядають конфлікти між підприємцями і робітниками, у тому числі скарги на незаконне звільнення, відмову виплати різних видів грошової допомоги тощо.

Особливе місце серед установ спеціальної юрисдикції посідає Суд по розгляду скарг на обмеження свободи займатися підприємницькою діяльністю, утворений у 1956 році. Цей суд розглядає угоди про ціни і умови поставок товарів і послуг з тим, щоб не допустити монополізації виробництва і торгівлі, а отже і штучного утримання високого рівня цін.

Активно діють трибунали: по земельних спорах; по справах про національне страхування; з питань ренти, про податки, квартирну плату тощо.

Для органів адміністративної юстиції Великої Британії характерна наявність різних організаційно-правових форм (трибунали, комітети, комісії), хоча їх у літературі визначають узагальнюючим поняттям "адміністративні трибунали". Пояснюється це тим, що кожний такий трибунал закріплюється за міністерством визначеного профілю, яке встановлює для нього процедуру роботи<sup>22</sup>.

Адміністративний трибунал складається, як правило, з непарного числа членів на чолі з головою. Він призначається в більшості випадків міністром тієї сфери, до якої належить трибунал.

Адміністративні спори розглядаються публічно, крім випадків, пов'язаних з питаннями національної безпеки, інтимних сторін особистого життя, фінансових таємниць тощо. Процес носить змагальний характер, передбачає усні показання сторін, перехресні допити свідків. Рішення по справі виносяться простою більшістю голосів у письмовому вигляді, де обґрунтовуються всі положення, які вказані в рішенні.

Рішення адміністративних трибуналів можуть бути оскаржені кожною стороною, яка брала участь у процесі, до апеляційних трибуналів, які діють у різних сферах суспільного життя. Крім того, в Англії є Рада по трибуналах, члени якої спостерігають за роботою трибуналів і періодично складають звіти про їх діяльність, які згодом надходять до парламенту. Взагалі, в Англії велика увага надається проблемі контролю за адміністративними трибуналами. Наприклад, Р.Уолкер прямо говорить, що "адміністративна юстиція перевтілиться у досить небезпечний інститут, якщо будуть дотримані визначені гарантії, і якщо вона не буде безконтрольна"<sup>23</sup>.

З початку 30-х років минулого століття нагляд за адміністративними трибуналами здійснює Високий суд. Він слідкує за тим, щоб адміністративні трибунали додержувались загальноприйнятих норм правосуддя,

не перевищували своєї юрисдикції, щоб кожна зі сторін у процесі слухання справи в трибуналі було вислухано.

Російські науковці Н.Ю.Хаманева, В.В.Бойцова, В.Я.Бойцов та деякі інші, порівнюючи адміністративну юстицію Великої Британії і США, роблять вірний, на нашу думку, висновок про те, що обидві системи функціонують на межі виконавчої та судової гілок державної влади. З одного боку, вони взаємодіють з активною адміністрацією, що допомагає краще розібратися в суті справи, що розглядається; з іншого, – наділені судовими повноваженнями і жорстко контролюються загальними судами, що сприяє справедливим рішенням питань з точки зору закону<sup>24</sup>.

Порівнюючи англосаксонську систему адміністративної юстиції з континентальною, слід, на наш погляд, відмітити, що у Великій Британії та США, тобто в державах, де відсутні адміністративні суди, існує досить велика кількість адміністративних трибуналів. Їх позитивні якості: гнучкість, неформальність, оперативність розгляду справ внаслідок високої кваліфікації та досвіду їх членів, відносна дешевизна. Недоліки: кожний адміністративний трибунал приймає не всі справи, а тільки ті, які йому підвідомчі. І ще одна особливість, яка відрізняє адміністративні трибунали від адміністративних судів: їх підконтрольність загальним судам. Адміністративні суди Франції та Німеччини незалежні від загальних судів.

У США не існує спеціального адміністративного судочинства зі специфічними адміністративними судами<sup>25</sup>. Водночас, управлінські спори, крім загальних судів, яким надається пріоритет, розглядаються також патентними, податковими судами і адміністративними суддями, що діють відокремлено від органів управління.

Порядок формування спеціалізованих органів адміністративної юстиції визначається численними нормативними актами: у деяких випадках службовці цих органів призначаються Президентом, окремі особи призначаються на посади наказами керівників міністерств і відомств, зберігаючи при цьому високий рівень судової незалежності.

Адміністративні судді, будучи державними службовцями, мають високий статус, який дозволяє їм ефективно здійснювати свої судові повноваження<sup>26</sup>.

У США можливе безпосереднє звернення до суду другої інстанції. Воно обумовлене тим, що органи управління в більшості випадків документують процедуру управління, управлінські дії і підстави для прийняття рішення таким чином, що в попередньому вивченні фактів і обставин немає потреби. Отже, послуги першої інстанції (де, як правило, аналізуються фактичні обставини) стають зайвими<sup>27</sup>.

Нагляд за діяльністю різних органів адміністративної юстиції



здійснюється з боку судів загальної юрисдикції, які забезпечують доступність і ефективність засобів правового захисту прав і свобод громадян. Адміністративні органи діють у межах своєї компетенції. Водночас суд, здійснюючи нагляд за діяльністю адміністративних органів, керується засадами довіри до повноважень і компетентності органів управління. Він може визнати дії адміністративних органів незаконними, а також зобов'язати їх переглянути своє рішення. Вони можуть прийняти до свого провадження будь-яку скаргу, якщо вважають, що рішення адміністрації суперечить нормам законів<sup>28</sup>.

У судів є й інші засоби впливу на органи адміністративної юстиції: вони можуть видавати судові накази, які зобов'язують адміністративні органи здійснити визначені дії або утриматись від них. Ці судові накази характеризуються різноманітністю і мають цільове призначення.

Для України представляє певний інтерес розвиток адміністративної юстиції в наших близьких сусідів – Російській Федерації. Там ще наприкінці 2000-го року Державна дума прийняла в першому читанні законопроект про адміністративні суди. Цей законопроект вніс Верховний суд Російської Федерації в рамках здійснення глобальної судової реформи. Специфіка діяльності таких судів – розгляд скарг на дії регіональної влади й органів місцевого самоврядування, а також справ про порушення виборчих прав.

Проект допускає створення адміністративної колегії у Верховному суді Російської Федерації і 21 адміністративного судового округу. Особливе значення надається тому, щоб кордони адміністративного судового округу не збігалися з кордонами адміністративно-територіальних одиниць, що, на думку авторів проекту, зменшить залежність судів від місцевої влади.

Згідно із згаданим законопроектом, адміністративний суд покликаний вирішувати насамперед конфлікти громадян із чиновниками і дати можливість оскаржити їхні рішення за допомогою більш простої процедури, ніж та, що існує нині. В адміністративному суді можна також оскаржити адміністративні акти, постанови законодавчої та виконавчої влади, рішення виборчкомів і податкових органів.

Тобто модель судів в адміністративній сфері визначена. Але поки що немає ясності в самій концепції адміністративного правосуддя, у співвідношенні його з конституційним поняттям "адміністративне судочинство" і поняттям "адміністративна юстиція", що традиційно вживаються. До того ж і законодавче регулювання в даній сфері ще не має чіткої диференціації.

Так, у Російській Федерації судам загальної юрисдикції, згідно з діючим законом "Про судоустрій" та іншими законами, підсудні цивільні, кримінальні і адміністративні справи. До числа адміністратив-

них відносяться справи про визнання недійсними актів державних органів і органів місцевого самоврядування, про оспорювання рішень виборчих комісій, про правомірність референдумів. Такі спори у великій кількості є предметом розгляду обласних судів. Адміністративними є спори у зв'язку з реєстрацією автотранспортних засобів, проведенням експертиз землевпорядкування та ін.<sup>29</sup>

Об'єм судового контролю у сфері державного управління в Російській Федерації був значно розширений з прийняттям 27 квітня 1993 року Закону "Про оскарження в суд дій і рішень, які порушують права і свободи громадян". У подальшому до цього закону були внесені доповнення і зміни, а його основні положення ввійшли до Цивільно-процесуального кодексу держави.

Головним у цьому законі є значне розширення кола дій і рішень, які оскаржуються, як одноосібних, так і колегіальних, у тому числі надання офіційної інформації про вчинені дії або прийняті рішення, які призвели до порушення прав і свобод людини, створення перешкоди для їх здійснення або на людину покладені якісь обов'язки чи вона незаконно притягнута до відповідальності.

Оскаржується і бездіяльність. Скарги розглядаються за правилами цивільного судочинства з урахуванням особливостей, встановлених вищевказаним законом.

Людина доводить лише факт порушення своїх прав, а орган, що прийняв таке рішення, повинен документально доводити законність рішення, що оскаржуються.

Статті 231-244 Цивільно-процесуального кодексу Російської Федерації встановлюють порядок провадження по справах, які виникають із адміністративно-правових відносин: на дії державних органів, громадських організацій, посадових осіб, які порушують права і свободи громадян, справи про стягнення недоїмок по податках, державному обов'язковому страхуванню, проблемах, пов'язаних з виборчим процесом тощо.

Цікаво відмітити, що в Російській Федерації в складі Вишого Арбітражного Суду діє судова колегія по розгляду спорів, які виникають із адміністративних правовідносин. Такі самі колегії є в складі федеральних арбітражних судів округів. Причому в ряді законів є правило про досудове врегулювання спорів. Акти державних органів підлягають оскарженню у вищестоящому органі в адміністративному порядку. Ця вимога міститься в статті 4 Адміністративно-процесуального кодексу Російської Федерації. Найбільш повне уявлення про адміністративну юрисдикцію Російської Федерації дають склади адміністративних правопорушень і порядок їх розгляду згідно з Кодексом про адміністративні правопорушення<sup>30</sup>. Наприклад, у главі 14 цього кодексу розгляда-

ються адміністративні правопорушення, які посягають на встановлений порядок управління. Розглядаються адміністративні правопорушення і в інших сферах. Звертає на себе увагу численність органів і посадових осіб, які уповноважені розглядати такі справи.

Деякі російські дослідники (Ю. Тихомиров та ін.) звертають увагу науковців і державних діячів на необхідність розробки загальної концепції, в якій слід визначити обсяг адміністративної юрисдикції в Російській Федерації, розробити і прийняти комплекс законів, встановити нові процедури, сформувати систему адміністративних судів, підготувати спеціальні суддівські кадри<sup>31</sup>.

Традиційна (історичні звичаї, релігійні постулати) модель адміністративної юстиції характерна для мусульманських країн, південних і південно-східних країн.

Так, в Індії омбудсмен (локают) є за посадою посередником між громадянином і владою при вирішенні адміністративних вимог громадянина. Рекомендації про введення механізму типу омбудсмена в Індії були надані Комісією по адміністративній реформі 1969 року. Законопроект про введення такої форми з 1970 року неодноразово вносився в парламент, але постійно відкликався урядом. Нині локаюти діють у більшості індійських штатів, хоча їх структура і повноваження неоднакові в різних штатах, а доступ громадян до них досить ускладнений значними фінансовими витратами. У розвитку цього інституту можна побачити децентралізацію юрисдикційних повноважень.

Своєрідною формою контролю за законністю дій владних структур місцевого управління в Індії є судовий панчаят, в якому поєднуються виборність місцевим населенням непрофесійних суддів і застосування не тільки статутного права, але й звичаїв, традицій, місцевих уявлень і вірувань, тим більше, що в багатьох випадках розгляд проводиться не стільки заради компенсації шкоди, скільки через необхідність підтримання порядку.

Індійські панчаяти відносяться до сільського місцевого управління, їх діяльність регулюється законодавством штатів, що призводить до різноманітності їх статутів.

Ця форма сільського самоврядування встановлена ще в глибокій давнині, коли всі проблеми і спори вирішувалися через виборні місцевим населенням панчаяти. Водночас в Індії останнім часом активно запроваджуються суди адміністративної юстиції, особливо після прийняття у 1985 році закону про адміністративні трибунали.

У країнах Південної та Південно-Східної Азії розповсюджений такий спосіб вирішення спорів громадян із владними структурами, як посередництво. Суть його полягає в участі у вирішенні спорів покровителя, патрона або особи, яка не обов'язково пов'язана з діяльністю офіційної

ієрархії, але є авторитетною, до якої громадяни звертаються за допомогою в реалізації або захисті своїх прав. Цей спосіб вирішення спорів проходить, на наш погляд, з феодальних пережитків минулого.

Особливість впливу ісламу на суспільство в державах, де він визнається державною релігією, полягає в тому, що організаційно сформована інституціоналізована церковна організація відсутня, а це розмиває кордони між державною і релігійною сферами діяльності суспільства, включаючи і адміністративно-правові відносини. Справа тут не має нічого подібного, як, наприклад, при співвідношенні державної та партійної систем, що було характерно для держав соціалістичної орієнтації, оскільки урядові і партійні структури в кінцевому рахунку мали досить чітко визначені межі своєї компетенції.

Нероздільність політики держави і політики релігійної організації в ісламських країнах призвела до перетворення релігії в регулюючий фактор діяльності держави і суспільства. У цих країнах, наприклад, традиційно світська і духовна влади об'єднані в особі духовного правителя, а релігійні організації складають частину адміністративного апарату держави з широкою мережею центральних і провінційних інституцій. Проблема законності в ісламських країнах традиційно має швидше релігійний, ніж світський характер, у тому числі й у сфері захисту прав громадянина в адміністративно-правових відносинах.

У деяких країнах Африки серед традиційних способів забезпечення правового порядку в суспільстві все ще можна відмітити факти використання чаклунства, яке є засобом примусу до виконання норм, не забезпечених правовими санкціями, у замкнутій общині. Чаклунство як спосіб регулювання суспільних відносин у розвиненій державі не може сприйматись серйозно, оскільки воно засноване на забобонах.

Порівнявши різні способи організації вирішення адміністративних спорів, можна дійти висновку, що очевидна перевага належить адміністративній юстиції, хоча в конкретних соціально-економічних умовах конкретної держави наявність і інших способів забезпечення законності має об'єктивні причини. На основі вивченої інформації можна визначити засади, які необхідні для організації спеціальних адміністративних судів: вони можливі при наявності досить розвинутої правової системи, яка, у свою чергу, може виникнути тільки на відповідно розвиненій матеріальній базі та виробничих відносинах.

Звичайно, заміна традиційних способів здійснення правосуддя, наприклад, у державах, що розвиваються, системами, які склались, зокрема в західноєвропейських державах, нашою хується на складність застосування високорозвинених надбудовчих форм цих країн до іншої бази і викликає критичні зауваження дослідників.

Наприклад, у Нігерії наявність таких демократичних інститутів, як ба-

гатоартійність чи вибори, скопійовані із західних моделей, не означає набуття суспільних цінностей, необхідних для їх функціонування. Тут важливі й такі робочі засади, як правила поведінки, вірування та інші характерні якості еліт і мас, понятійні цінності і культура.

Таким чином, наведений аналіз свідчить, що введення адміністративної юстиції майже завжди визначалося суспільними потребами, формувалося в суспільних відносинах, які склалися в реальному житті і тільки значно пізніше одержували регламентацію. Саме своєчасне реагування держави на готовність і потребу суспільства мати ефективний механізм захисту суб'єктивних прав і свобод від порушень з боку влади прискорить розвиток багатьох сфер суспільних відносин, у тому числі й економічної, оскільки, як відомо, втручання держави може прискорити суспільні процеси, а може й загальмувати їх.

Виникненню адміністративної юстиції як загальносоціальної потреби завжди передують створення відповідних правових умов та відповідного правового інституту. Адміністративна юстиція зароджується в надрах громадянського суспільства в межах правотворення за допомогою юридичної практики<sup>32</sup>. Вона найбільш характерна для розвинених, стабільних і сучасних правових систем, що мають досить високий рівень правової культури.

Сучасний стан розвитку Української держави і суспільства доводить, що в Україні визріли економічні, соціальні, психологічні і управлінські передумови необхідні для запровадження адміністративної юстиції<sup>33</sup>.

Стаття 124 Конституції України проголошує, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, а їх юрисдикція поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Ця правова норма віддзеркалює потребу Українського суспільства в реформуванні судової системи в цілому, передусім у напрямі її спеціалізації. У цьому зв'язку варто навести думки деяких вітчизняних дослідників. Так, зміст принципу спеціалізації і особливо межі його реалізації, на думку Н.В. Сівільової, націлені на реалізацію вимог міжнародних актів щодо забезпечення доступності правосуддя та розгляд справи компетентним, незалежним і неупередженим судом<sup>34</sup>. Тобто, за Н.В. Сівільовою, спеціалізація, як принцип побудови судової системи, означає, що конкретний суд – елемент цієї системи – наділений повноваженнями розглядати і вирішувати судові справи, які впливають з певного виду правовідносин.

До цього слід зауважити, що спеціалізація, як принцип організації роботи певної судової установи, означає, що в ній визначаються конкретні судді, які спеціалізуються на розгляді судових справ (так звана внутрішня спеціалізація).

Частина I статті 125 Конституції України передбачає створення спеціалізованих судів. Такими судами, відповідно до Закону "Про судо-

устрій України" є адміністративні та господарські суди.

Спеціалізований суд має відрізнятися від інших судів своєю юрисдикцією, тобто особливістю характеру правовідносин, на які поширюється його юрисдикція, та тим, що одноособово суддею спеціалізованих судів, включаючи першу інстанцію, судочинство провадитись не буде. Виходячи з конституційних вимог стосовно колегіального розгляду справ, проектом передбачено відправлення правосуддя в спеціалізованих судах лише в складі трьох професійних суддів.

Нині в Україні вже існують спеціалізовані суди – господарські. Немає сумніву в тому, що вони повинні бути спеціалізованими господарськими судами в системі судів загальної юрисдикції і систему цих судів доцільно залишити такою, якою вона є зараз. Бажано тільки уточнити компетенцію таких судів з урахуванням ринкового досвіду їх роботи і внести відповідні зміни до господарсько-процесуального кодексу.

Створення адміністративних судів обумовлено особливостями справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи України, основні положення якої, згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 року<sup>35</sup>, було покладено в основу реформування державного управління, визначено, що одним із ключових заходів реформування є здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості.

Крім того, у Концепції зазначено, що має бути передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних та місцевих адміністративних судів.

За Конституцією України, Законом України "Про звернення громадян" та норм глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України, ці справи розглядаються в загальному суді, але специфіка розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, вимагає створення нових організаційно-судових форм і наявності особливої суддівської класифікації в цій сфері.

Наявність спеціалізованих судів забезпечить здійснення правосуддя, з урахуванням особливостей завдань кожного виду судочинства, на більш високому професійному рівні. Очолять ланку спеціалізованих судів Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний суд України.

Отже, адміністративна юстиція – це система розгляду і вирішення спорів, які пов'язані із претензією особи щодо визнання неправомірності дій або бездіяльності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Основною організаційною складовою цієї системи є адміністративний суд, а процесуальною складовою – здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Адміністративні суди вирішують усі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом передбачено інший порядок судового вирішення. Завданням адміністративного суду є гарантування дотримання прав, свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та захисту їх від порушень з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владно-управлінські функції; сприяння забезпеченню законності у сфері публічно-правових відносин.

Нині адміністративна юстиція тільки запроваджується в суверенній Українській державі, але її становлення переживає значні труднощі, які потрібно вирішувати негайно для ефективності виконання правозахисної функції.

У першу чергу, інститут адміністративної юстиції потребує чіткого врегулювання правового статусу, принципів організації діяльності, повноважень, фінансування та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів і суддів. Усе це повинно, на думку автора, бути визначено в процесі внесення змін та доповнень до чинного закону "Про судоустрій України" або при розробці нового проекту закону "Про судоустрій України". Процесуально-правовою основою функціонування даного інституту є Адміністративний процесуальний кодекс України, який на даний час являється законопроектом.

Актуальним завданням щодо запровадження адміністративної юстиції в Україні, на наш погляд, є підвищення правової культури суспільства, її пропаганда, переорієнтація судів з каральної інстанції на орган здійснення в державі незалежного правосуддя і захисту прав і свобод людини і громадянина. Громадянин не повинен відчувати психологічних бар'єрів при зверненні до суду, а має бачити в судовій владі такий різновид діяльності держави, який пов'язаний з ефективним відновлюванням його порушених прав і свобод, передусім, у сферах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Оптимальне поєднання незалежності і відповідальності суддів адміністративних судів може бути тільки при обранні або призначенні їх на посаду вищим колегіальним органом, яким є Верховна Рада України, а не призначенням, як це має місце нині, хоча б і найвищою посадовою особою держави. Вирішення вищеназваних питань дозволить удосконалити механізм здійснення правосуддя в адміністративних судах України, як одного з факторів становлення і розвитку правової держави.

Отже, створення адміністративної юстиції – це шлях до побудови громадянського суспільства, оскільки вона закладає механізм відповідальності посадових осіб, гарантує незалежність судової влади від виконавчої влади. Крім того, діяльність адміністративних судів дасть поштовх

розвитку підприємництва, створенню сприятливого інвестиційного клімату в державі, гарантуватиме громадянам і господарюючим суб'єктам доступне і справедливе правосуддя.

Адміністративна юстиція являє собою систему судових органів, які контролюють дотримання законності у сфері державного управління шляхом особливого процесуального порядку вирішення адміністративно-правових спорів у суді між громадянином, з одного боку, і органом виконавчої влади (посадовою особою), – з іншого.

Адміністративні суди вирішують усі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом передбачений інший порядок судового вирішення. Завданням адміністративного суду є гарантування дотримання прав, свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та захист їх від порушень з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції; сприяння зміцненню законності у сфері публічно-правових відносин.

Адміністративна юстиція потребує чіткого врегулювання правового статусу, принципів організації діяльності, повноважень, фінансування та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів і суддів – все це повинно бути визначено в процесі внесення змін та доповнень до чинного Закону "Про судоустрій України" або при розробці нового проекту закону "Про судоустрій України", правовою основою діяльності даного інституту є Адміністративний процесуальний кодекс України, який на сьогоднішній день залишається тільки проектом.

Адміністративний процесуальний кодекс – це єдиний законодавчий акт, який повинен містити у визначеному систематизованому вигляді процесуальні норми, що регламентують порядок оскарження громадянами рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в адміністративних судах.

У сучасній системі судів загальної юрисдикції утворюються загальні та спеціалізовані суди окремих судових юрисдикцій. Військові суди належать до загальних судів і здійснюють правосуддя у Збройних силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до закону, тобто мають спеціальну функціональну ознаку. Звідси випливає, що в системі судів загальної юрисдикції існують знову ж таки загальні та спеціальні суди. У такій структурі відсутня чіткість термінів, які відображають зміст названої системи. Тому, на наш погляд, раціонально запропонувати назву звичайні та спеціальні суди загальної юрисдикції та внести зміни до ст. 19 Закону "Про судоустрій України".

Особливості процедури розгляду справ, які порушені за позовами громадян в органах судової влади, на дії і рішення (адміністративні акти)



органів виконавчої влади та державних службовців, органи місцевого самоврядування, є основою змісту адміністративно-судового процесу, як складової адміністративного процесу.

Відокремлення адміністративних судів у системі загального судочинства відбувається на підставі специфічності змісту справ, які вони розглядають, а це дає можливість надати їм статус спеціальних та не включати до системи їх повноважень розгляд справ про адміністративні проступки.

Змістом адміністративно-процесуальних відносин є процесуальна діяльність, представлена рядом адміністративних проваджень, одним з яких є діяльність по здійсненню правосуддя. Дана діяльність носить не цивільно-процесуальний характер, а адміністративно-процесуальний і впливає з адміністративно-правових відносин.

На законодавчому рівні необхідно врегулювати проблему призначення суддів на адміністративні посади, маючи на меті віднесення цих повноважень до системи суддівського самоврядування. Необхідно запровадити періодичну ротацію суддів, які обіймають адміністративні посади в судах.

Посиленню незалежності судів і суддів є запровадження підпорядкування Державної судової адміністрації в її нинішньому вигляді Міністерству юстиції України з одночасним підпорядкуванням апаратів судів Державній судовій адміністрації України.

Оскільки в Україні відбувається етап формування адміністративних судів і потрібно вивести адміністративні справи з юрисдикції загальних судів, які на цей час здійснюють їх розгляд, доцільним є використання змішаної моделі таксації. Спочатку слід визначити категорії справ, які не підвідомчі адміністративним судам і належать до розгляду Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції. Таким чином, встановлюються загальні межі юрисдикції адміністративних судів, що дозволяє провести позитивну таксацію і визначити категорії адміністративних справ, які покликані розглядати ці суди. Шляхом внутрішньої позитивної таксації можна визначити підвідомчість справ окремим ланкам системи адміністративних судів.

Загалом такі підходи і реалізація запропонованих заходів стимулюватимуть розвиток правової системи України в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції, європейського політичного, безпекового, економічного та правового простору, що відповідає національним інтересам України та є ключовим важелем послідовної демократизації суспільства, забезпечення свободи слова і розбудови та динамічного розвитку громадянського суспільства. Реалізація принципу конструктивної інтеграції потребує активної правотворчої політики і в цьому напрямі.

## ПОСИЛАННЯ

- 1 Див.: Стефанюк В.С. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади // Право України. – 1998. – №3. – С.3-8; Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы. – М., 2001.
- 2 Див.: Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира: Справочник. – М., 1999.
- 3 Демин А.А. Суды административной юстиции: сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестник Московского университета. Серия II: Право. – 1994. – № 1. – С.47.
- 4 Див.: Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М., 1977. – С. 655-686.
- 5 Див. дет.: Гальчинський А.С. Україна: поступ у майбутнє. – К., 1999. – С.6-19; Ященко Н. Перспективи реформування адміністративного права України // Право України. – 1998. – №9. – С.3-12.
- 6 Юридична енциклопедія: В 6 тт. – К., 1998. – Т.1. – С.47-48.
- 7 Див.: Хайде В. Система правосудия Федеративной Республики Германии. – Кельн, Германский фонд международного правового сотрудничества, 1990.
- 8 Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. – М., 1977. – С. 169-230.
- 9 Див.: Яковлева Т.Ф. Административно-процессуальное право Германии. – М., 1996.
- 10 Государственное устройство Германии. – Мюнхен: Баварская школа управления, 1993. – С.67.
- 11 Див. дет.: Ведель Ж. Административне право Франції. – К., 1973.
- 12 Див.: Конституція Литовської Республіки. – К., 1996. – С.49-86.
- 13 Див.: Конституція Республіки Польща. – Варшава: Канцелярія Сейму, 1997. – С. 69-77; Hauser R. 15 lat naczelnego sadu administracyjnego NSA. – Warszawa: ABC, 1995. – S. 89.
- 14 Див.: Тимошенко Н.Г. Административная юстиция в Великобритании // ЖРП. – 1997. – №5. – С. 128-136.
- 15 Там само. – С. 130.
- 16 Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США // Государство и право. – 1993. – №3. – С. 140-147.
- 17 Див. дет.: Харрел М., Андерсон Б. Равное правосудие на основе закона. Верховный суд в жизни Америки. – М., 1995.
- 18 Ефремов Л.В. Порядок судебного разрешения налоговых споров в США // Вести ВАС. – 1998. – №2. – С. 106-110; Лафитский В.И. Административная юстиция в США // ЖРП. – 1997. – №7. – С. 117-118.
- 19 Шишкін В.І. Суд претензій до уряду США // Право України. – 1995. – №1. – С. 48-49.
- 20 Див.: Арчер П. Англійська судова система. – К., 1959.
- 21 Дайсы А.В. Основы государственного права Англии. – М., 1905. – С. 374-386.
- 22 Тимошенко Н.Г. Административная юстиция в Великобритании // ЖРП. – 1997. – №5. – С. 128-136.
- 23 Уолкер Р. Английская судебная система. – М., 1980. – С. 255.
- 24 Див.: Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: К продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – №5. – С. 47-98; Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 140-147.
- 25 Барри Д. Возмещение убытков, причинённых гражданам государством: аспекты защиты прав человека в США // Государство и право. – 1993. – №1. – С. 110.
- 26 Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. – 1997. – №12. – С. 102-103.
- 27 Див. дет.: Кох А. The role of the Supreme Court in Amerikan govtmen. –

- Oxford: Clarendon Press, 1976.
- <sup>28</sup> Лав М.К. Административное право в Соединённых Штатах. Верховенство права. – М., 1992. – С.185-201.
- <sup>29</sup> Основні принципи, які стосуються незалежності суддівських органів. Сьомий конгрес ООН, 26 серпня 1985р. // Human Rights the judiciary. – Warsawa JSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights, 1998. – С. 147-152.
- <sup>30</sup> Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Резолюція 22 ООА Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966р. // Human Rights the judiciary. – Warsawa JSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights, 1998. – С. 95-109.
- <sup>31</sup> Див.: Сорокин В.Д. Метод правового регулювання. – М., 1976. – С.132-136.
- <sup>32</sup> Див. дет.: Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000; Стефанюк В.С. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні // Право України. – 2003. – №1.
- <sup>33</sup> Див. дет.: Шостенко О.І. Деякі аспекти запровадження адміністративної юстиції в Україні // Міліція України / Міністерство внутрішніх справ України. – Київ, 2002. – №10; Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженні учених / Науково-практичний збірник. – Київ, 2002. – №14. – С.11-15; Шостенко О.І. Проблеми статусу суддів адміністративних судів // Науковий вісник НАВСУ. – Київ, 2003. – №1. – С.105-111.
- <sup>34</sup> Сівільова Н.В. Від концепції до закону (стилий нарис розвитку ідей побудови судової системи України). Питання боротьби зі злочинністю / Збірник наукових праць. Академія правових наук України. – Вип.4. – Харків, 2000. – С.131-144.
- <sup>35</sup> Указ Президента України від 22 липня 1998р. №810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" // Збірник Указів Президента України. – 1998. – Липень-вересень. – Вип. №231. – С.86-87.

*Надійшла до редакції 19.03.2004*