



УДК 347.998.8

СУЧАСНІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Пчелін В.Б., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті проаналізовано основні зарубіжні моделі адміністративної юстиції. Виділено особливості наведених моделей. Розкрито вплив зарубіжних моделей адміністративної юстиції на організацію адміністративного судочинства в Україні.

Ключові слова: моделі адміністративної юстиції, зарубіжні країни, зарубіжний досвід, адміністративне судочинство України.

В статье проанализированы основные зарубежные модели административной юстиции. Выделены особенности таких моделей. Раскрыто влияние зарубежных моделей административной юстиции на организацию административного судопроизводства в Украине.

Ключевые слова: модели административной юстиции, зарубежные страны, зарубежный опыт, административное судопроизводство Украины.

Pchelin V.B. MODERN MODELS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE OF FOREIGN COUNTRIES

In this article, we analyze the main foreign models of administrative justice. We stand out features of these models. The impact of foreign models of administrative justice for the organization of administrative justice in Ukraine is expanded.

Key words: models of administrative justice, foreign countries, international experience, administrative proceedings of Ukraine.

Постановка проблеми. Запровадження адміністративного судочинства в Україні передувало виникненню цього правового інституту в ряді зарубіжних країн світу в рамках адміністративної юстиції. При цьому і сьогодні наша держава прагне до повноцінної інтеграції з європейським правовим простором, що вимагає приведення національного законодавства до європейських стандартів, особливо в частині захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від свавілля з боку суб'єктів владних повноважень. У цьому контексті справедливою видається позиція, відповідно до якої інтеграційні процеси України в європейський правовий простір вимагають повномасштабного реформування правової системи на основі принципів і стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. У процесі проведення реформи державного управління необхідно враховувати міжнародні й європейські стандарти та позитивний досвід судочинства в зарубіжних державах. Адже дотримання правових стандартів судочинства є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір [1, с. 249].

Ступінь розробленості проблеми. Моделі адміністративної юстиції неодноразово досліджували у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні учені, як В. Бевзенко, Л. Вдовиченко, І. Винокурова, Д. Вюнш, К. Зоммерманн, В. Ільков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, Р. Мельник, О. Муза, Ю. Старилів та ін. Проте й досі чимало питань залишаються невирішеними.

Зокрема, вчені часто обмежуються виділенням сучасних моделей адміністративної юстиції в зарубіжних країнах і наведенням їх характеристики. При цьому залишаються поза увагою питання про обумовленість процесу становлення та розвитку вітчизняного адміністративного судочинства основними

зарубіжними моделями адміністративної юстиції. Також не сформульовані перспективні напрямки запровадження зарубіжного досвіду під час організації адміністративного судочинства в Україні.

Метою статті є аналіз основних зарубіжних моделей адміністративної юстиції з виявленням їх впливу на організацію адміністративного судочинства в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасних демократичних державах велике значення для забезпечення прав і свобод людини в її відносинах із владою надається правовому захисту з боку незалежного й авторитетного органу – суду. Судовий механізм захисту прав людини дозволяє усунути свавілля з боку державної влади перед людиною, забезпечуючи реалізацію принципу її відповідальності за свою діяльність [2, с. 11–12; 3, с. 3]. Однак не у всіх країнах світу захист прав, свобод та інтересів особи здійснюється судовими органами адміністративної юстиції. Залежно від різних критеріїв можна виділити декілька варіантів класифікації моделей адміністративної юстиції, що виникли у світі упродовж багатьох десятиліть. Адже кожен тип контролю за адміністрацією, встановлений у тій чи іншій країні, відрізняється за формою, організацією, порядком здійснення, правовою основою, ефективністю тощо [4, с. 131; 5, с. 102].

Як основні зарубіжні моделі побудови й організації адміністративної юстиції все ж таки варто розглядати дві – континентальну й англо-американську, оскільки всі інші є похідними від них. Класичними представниками вищенаведених моделей адміністративної юстиції виступають Франція, Німеччина, Великобританія і Сполучені Штати Америки (далі – США). Тому у представленому дослідженні проаналізуємо моделі адміністратив-

ної юстиції, притаманні названим зарубіжним країнам.

Так, французька адміністративна юстиція як представник континентальної моделі адміністративної юстиції у світі – це самостійна гілка влади правосуддя, мета якої – регулювати конфлікти між громадянами й органами державного управління або між самими органами і відомствами, а також приймати рішення, що базуються на нормах адміністративного права [6, с. 196].

Особливістю французької моделі адміністративної юстиції є те, що вона сформувалась і функціонує всередині виконавчої влади. Незалежність адміністративних судів тут досягається їх відокремленням від органів, які беруть пряму участь у державному управлінні. Сучасній французькій моделі адміністративної юстиції притаманна трьохланкова структура: Державна рада, яка по суті є Вищим адміністративним судом Франції; вісім апеляційних адміністративних судів; територіальні адміністративні суди (адміністративні суди загального права (компетенції), що підпорядковані Державній раді в порядку апеляційного оскарження). При цьому цікавим є той факт, що, окрім вирішення публічно-правових спорів, на Державну раду Франції покладається завдання зі здійснення консультацій уряду з питань управління, тобто вона є головним консультантом у зазначеній сфері. На нашу думку, покладання на Державну раду Франції, окрім завдання із вирішення публічно-правових спорів, завдання зі здійснення консультування уряду з управлінських питань є позитивним аспектом функціонування цього органу. Адже саме такий орган адміністративної юстиції може надавати найбільш компетентні роз'яснення та консультації у сфері управління, оскільки саме він у повсякденній діяльності зіштовхується з випадками порушення прав, свобод та інтересів осіб у цій сфері та зобов'язаний поновляти стан законності. Вважаємо за доречне створення подібних механізмів і в Україні. Зокрема, уряд і центральні органи виконавчої влади могли б консультуватися з органами судової влади (Вищим адміністративним судом, а після його ліквідації з Верховним Судом України) щодо прийняття найбільш значимих управлінських рішень. Це дозволило б допускати значно меншу кількість помилок, випадків необґрунтованого порушення прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, прийнятими органами управління рішеннями.

Також у Франції функціонують спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, які іноді здійснюють управлінську діяльність у формі правосуддя та піднаглядні в касаційному порядку Державній раді. До спеціалізованих адміністративних судів належать: Рахункова палата; дисциплінарні суди (як усередині адміністративної системи, так і за її межами); суди з питань соціального забезпечення, що займаються пенсіями й іншими виплатами. Вони створюються для більш кваліфікованого вирішення питань, пов'язаних із вузькою спеціалізацією службовців адміністрації, а також із метою залучення представників громадськості до участі в їх діяльності [7, с. 7].

До адміністративних судів щорічно надходять десятки тисяч скарг. Вони розглядають як малозначні (про пенсії, відшкодування збитку тощо), так і великі політичні справи. Ці органи адміністративної юстиції перевіряють законність адміністративних актів – від рядових муніципальних до ордонансів президента (укази Президента, що мають силу закону) [8, с. 341]. При цьому знаходить свій прояв один із найскладніших аспектів функціонування французької моделі адміністративної юстиції – правильне визначення підсудності публічно-правового спору. Зазначена складність обумовлена, як зазначалось вище, наявністю поряд з органами адміністративної юстиції судів загальної юрисдикції. Задля вирішення ситуації, що склалася в 1848 р., у Франції було засновано спеціальний суд із суперечок про підсудність – Трибунал конфліктів. Для українського адміністративного судочинства також характерна наявність конфліктів щодо вирішення підвідомчості між судами загальної юрисдикції. Конфлікти виникають у вирішенні питання про віднесення публічно-правового спору до компетенції відповідного судового органу: адміністративного, господарського або загального суду. Це, наприклад, можуть бути публічно-правові спори щодо трудових відносин і відносин публічної служби, щодо земельних, господарських правовідносин тощо. Тому не можна не відмітити позитивних аспектів функціонування Трибуналу конфліктів у Франції й можливості запровадження схожих правових інститутів і в Україні.

Ще одним класичним представником континентальної моделі адміністративної юстиції виступає Німеччина. Німецька модель адміністративної юстиції являє собою систему спеціалізованих адміністративних судів, утворених на принципах спеціалізації та територіальності. Як зауважує авторський колектив навчального посібника «Адміністративна юстиція в Україні», вищенаведеної моделі адміністративної юстиції з усіх наявних найбільше відповідає модель адміністративної юстиції України [9, с. 45].

Порівнюючи між собою французьку та німецьку моделі адміністративної юстиції, можна помітити, що принципова їх відмінність полягає в тому, що французька модель, на відміну від німецької, не позбавлена впливу з боку органів виконавчої влади [10, с. 24]. В основі німецького адміністративного процесу лежить ідея захисту прав індивідууму. Це право реалізується в німецькому Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) через вимогу щодо права на позов: позов проти адміністративного акта, якщо закон не передбачає нічого іншого, допускається тільки тоді, коли заявник стверджує про порушення його прав цим адміністративним актом, його відхиленням чи бездіяльністю [11, с. 137]. Слід відмітити те, що німецька модель, єдина із наявних типів адміністративної юстиції, повністю утворена зі спеціалізованих судових органів. В Україні публічно-правові спори також вирішують спеціалізовані адміністративні суди. Проте вони функціонують у межах системи судів загальної юрисдик-



ції. До того ж українські адміністративні суди першої інстанції характеризуються двокомпонентністю: поряд з окружними адміністративними судами публічно-правові спори по першій інстанції розглядають і вирішують місцеві загальні суди як адміністративні суди (ч. 1 ст. 18 КАС України) [12].

Найхарактернішими ознаками німецької моделі адміністративної юстиції є створення в єдиній судовій системі трьохланкової системи адміністративних судів. Розподіл справ у німецькій моделі правосуддя здійснюється залежно від предметної юрисдикції тих чи інших судів. При цьому адміністративні суди приймають до розгляду не тільки позови громадян до державних органів, а й деякі суперечки між адміністративними органами й органами місцевого самоврядування, а також всі суперечки про права державних службовців [7, с. 12]. Аналогічна ситуація існує й в Україні, тобто адміністративні суди розглядають і вирішують публічно-правові спори не тільки між приватними особами й суб'єктами владних повноважень, а й між самими суб'єктами владних повноважень і навіть за зверненням таких суб'єктів проти приватних осіб.

Відмітимо те, що хоча Конституція Німеччини не передбачає інстанційного порядку проходження справи, проте трьохрівнева структура судочинства існує [11, с. 136]. Так, система адміністративного судочинства Німеччини включає в себе три інстанції і представлена таким чином: адміністративний суд землі (суд першої інстанції), Вищий адміністративний суд землі (апеляційна інстанція), Федеральний адміністративний суд (касаційна інстанція) [13, с. 71].

Однією з основоположних особливостей адміністративної юстиції Німеччини виступає наявність механізму обов'язкового позасудового вирішення публічно-правового спору. Тобто перш ніж подати скаргу до адміністративного суду, особа спочатку повинна використовувати можливість захисту свого права в порядку адміністративної ієрархії [7, с. 11]. Факт такого звернення розглядається як попередня стадія німецького адміністративного процесу, що зніщується зацікавленою особою шляхом подання протесту на рішення адміністративного органу. Розгляд протесту формально має на меті зобов'язати орган, що видав акт, перевірити його з погляду законності та доцільності. Такий протест може призвести до скасування акта повністю або частково.

Слід звернути увагу на те, що на відміну від французької моделі адміністративної юстиції, німецька передбачає, що подання протесту за загальним правилом припиняє дію акта в його опротестованій частині. При цьому не допускається зміна акта в гіршу сторону для особи, яка внесла протест [14, с. 82]. Інакше кажучи, перед тим як звернутися з адміністративним позовом до адміністративного суду, заінтересована особа має оскаржити адміністративний акт у так званому адміністративному порядку.

На нашу думку, наявність обов'язкового механізму досудового оскарження адміністративного акта є позитивним аспектом функці-

онування німецької моделі адміністративної юстиції. Насамперед це дозволяє значно розв'язати адміністративні суди від розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень, де має місце очевидність допущених таким суб'єктом помилок. У такому разі суб'єкт владних повноважень може самостійно виправити допущені у прийнятті рішень помилки, а також відновити права, свободи й інтереси особи. Наявність обов'язкового механізму досудового оскарження позитивно впливає як на оперативність процесу вирішення справи, так і на його економічність. До того ж це дозволяє суб'єктам владних повноважень на власному практичному прикладі звернути увагу на недоліки його роботи.

В Україні також можна було б запровадити аналогічний механізм, хоча б за деякими, найбільш численними, категоріями публічно-правових спорів. Наприклад, перед тим як оскаржити рішення суб'єкта владних повноважень із приводу притягнення особи до адміністративної відповідальності, така особа, перед тим як звернутися із відповідним позовом до адміністративного суду, мала б оскаржити рішення в адміністративному (позасудовому порядку). Вищенаведений механізм можна було б реалізувати на практиці як експеримент у межах окремих регіонів України.

Поряд із континентальною моделлю адміністративної юстиції у світі існує англо-саксонська, або ж англо-американська модель. Вищенаведена модель адміністративної юстиції є більш віддаленою за своєю суттю в аспекті функціонування адміністративної юстиції в Україні. Однак значний історичний шлях становлення англо-американської моделі адміністративної юстиції, а також її поширення в ряді провідних країн світу викликає необхідність проведення аналізу основоположних аспектів її функціонування.

Так, вищенаведена модель адміністративної юстиції базується на рівності всіх посадових осіб перед судом і неприпустимості виведення чиновників з-під юрисдикції тих самих судів, з якими мають справу й усі інші громадяни. Адміністративні спори між громадянами й органами публічного управління розглядають звичайні суди загальної юрисдикції. Водночас поряд із ними існують й органи, які виконують судові функції, хоч і мають вторинне, похідне значення [15, с. 258]. Як слідує з назви вищенаведеної моделі адміністративної юстиції, її класичними представниками виступають Англія та США.

В Англії функціонують квазісудові органи адміністративної юстиції, так звані трибунали, які наділені як судовими, так і управлінськими функціями. Адміністративні трибунали закріплюються за міністерством певного профілю, що обумовлює відсутність єдності як матеріально-правових, так і процедурних аспектів діяльності органів адміністративної юстиції Англії. Також це обумовлює й те, що такі органи діють на основі власних статутів, які визначають їх кількісний склад, процедуру діяльності тощо. Однак адміністративні три-

бунали зобов'язані дотримуватися рішень судів загального права та вищих трибуналів, а також своїх попередніх рішень в аналогічних справах. Проте, як зауважують у фаховій літературі, зазначене правило має швидше декларативний характер, оскільки дуже часто адміністративні трибунали відходять від принципу «жорсткого» прецеденту [7, с. 17–18]. У своїй діяльності адміністративні трибунали підконтрольні судам загальної юрисдикції, які в деякій мірі також можна розглядати як органи адміністративної юстиції.

В Англії існує проблема щодо реалізації права на апеляцію, яка найтіснішим чином пов'язана з різноманіттям наявних адміністративних трибуналів. Так, у системі самих квазісудових органів існують трибунали першої і другої (апеляційної стосовно першої) інстанцій. У зв'язку із цим у деяких випадках діє багатоступенева система подання апеляції. Стосовно частини трибуналів застосовується двокomпонентна процедура. Спочатку скарга подається у спеціальний трибунал того ж виду, а потім у загальносудову апеляційну інстанцію. Таким чином, англійська доктрина, визнаючи існування адміністративної юстиції у країні, не змогла залишити її поза сферою контролю з боку суду загального права. Крім того, за загальним правилом щодо трибуналів є наявність права на подання скарги в апеляційну присутність Відділення королівської лави Високого суду [7, с. 17–18].

Модель адміністративної юстиції США, хоч і схожа на англійську, проте має ряд суттєвих відмінностей. Американська модель адміністративної юстиції набагато складніша, ніж англійська, з огляду на ще більшу кількість органів, які наділені повноваженнями у сфері вирішення публічно-правових спорів. У США адміністративна юстиція існує на межі виконавчої та судової гілок влади. З одного боку, вона взаємодіє з адміністрацією, з іншого – наділена судовими повноваженнями та жорстко контролюється загальними судами. Адміністративна юстиція в США гнучка, неформалізована, оперативна, економна і водночас характеризується обмеженістю підвідомчості справ і підконтрольністю загальним судам [15, с. 259].

Висновки. Таким чином, проведений аналіз зарубіжних моделей адміністративної юстиції свідчить про те, що функціонування тієї чи іншої моделі обумовлено підходом відповідної країни до сприйняття принципу стосовно функціонування різних гілок влади. Українська модель адміністративної юстиції є дуже подібною до континентальної як через історичні аспекти її функціонування, так і через схожість правової системи. При цьому серед різновидів континентальної моделі адміністративної юстиції найближча до нас є та, що функціонує в Німеччині. Разом із тим говорити про їх ідентичність не можна. Нашій державі є

ще багато чому повчитися у своїх зарубіжних партнерів. У цьому разі йдеться про можливість запозичення зарубіжного досвіду функціонування адміністративної юстиції в частині: покладання на вищі органи адміністративної юстиції України завдання зі здійснення консультування уряду та інших центральних органів виконавчої влади із приводу прийняття найбільш важливих управлінських рішень; запровадження інституту вирішення конфліктів щодо віднесення публічно-правового спору до компетенції відповідного судового органу; створення механізму обов'язкового досудового (адміністративного) оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень за окремими (найбільш численними) категоріями публічно-правових спорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Куценко С. Міжнародний досвід застосування процесуальних норм в адміністративному праві крізь призму адміністративної юстиції / С. Куценко // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2011. – № 52. – С. 249–254.
2. Богомазова И. Исторические аспекты становления и развития института подсудности в административном судопроизводстве Украины (IX – XVIII вв.) / И. Богомазова // Закон и жизнь. – 2014. – № 8/2. – С. 11–15.
3. Стефанюк В. Судовий адміністративний процес: [монографія] / В. Стефанюк. – Х.: Консум, 2003. – 464 с.
4. Стариков Ю. Административная юстиция: проблемы теории / Ю. Стариков. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. – 304 с.
5. Винокурова І. Організаційні моделі адміністративної юстиції / І. Винокурова // Вісник Академії прокуратури України. – 2010. – № 2. – С. 102–107.
6. Ільков В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення Конституційної реформи в Україні / В. Ільков // Право. ua. – 2015. – № 3. – С. 194–198.
7. Салищева Н. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н. Салищева, Н. Хаманева. – М., 2001. – 67 с.
8. Вдовиченко Л. Адміністративна юстиція у Франції: пропозиції для України / Л. Вдовиченко // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 340–343.
9. Адміністративна юстиція в Україні: [навчальний посібник] / Г. Пономаренко, А. Комзюк, Р. Мельник, В. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2009. – 198 с.
10. Муза О. Концептуальні аспекти української моделі інституту адміністративної юстиції в контексті зарубіжного досвіду / О. Муза // Юридична Україна. – 2008. – № 8. – С. 23–28.
11. Вюнш Д. Німецька система адміністративного судового захисту у світлі порівняльного правознавства / Д. Вюнш // Право України. – 2014. – № 3. – С. 134–141.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
13. Зоммерманн К. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты / К. Зоммерманн, Ю. Стариков // Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 70–77.
14. Бідей О. Інститут адміністративної юстиції в іноземних країнах / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 6. – С. 80–83.
15. Адміністративне судочинство: [підручник] / за заг. ред. Т. Коломoeць. – 2-е вид. перероб. і допов. – К.: Істина, 2011. – 304 с.