

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Біличенко Т. М.

Інтеграція України до Європейського союзу вимагає повномасштабного реформування правової системи на основі принципів і стандартів, що сформувалися на міжнародному рівні. Проводячи реформи в державному управлінні, необхідно враховувати міжнародні й європейські стандарти, теоретичні положення, доктрини й позитивний практичний досвід зарубіжних держав. Зокрема, розпочата в Україні адміністративно-судова реформа, створення в Україні системи адміністративних судів, розроблення нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються з урахуванням міжнародних і європейських стандартів адміністративної юстиції. Їх дотримання є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір, а також для набуття ознак правової держави.

Досліджувана проблема була започаткована в дослідженнях В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко, Ю.С. Педька, Ю.М. Старилова, А.В. Хворостянкіної та ін. Зазначені автори започаткували дослідження інституту адміністративного судочинства, аналіз зарубіжного досвіду й можливості запровадження такої моделі в Україні, проте, недостатньо звертали увагу на загальноєвропейські стандарти адміністративної юстиції.

Актуальність запропонованої теми зумовлена необхідністю провести науково-теоретичне дослідження інституту адміністративної юстиції, зокрема дослідження її зарубіжного досвіду, що дасть змогу визначити напрями реформування цього правозахисного інструменту під час його становлення в Україні.

У юридичній літературі початку ХХ ст. основні форми адміністративної юстиції прийнято було називати французькою, німецькою й англійською формами. Певною мірою наріжний камінь теорії правової держави - ідея розділення влади - багато в чому став чинником, що визначив історичну долю адміністративної юстиції. По суті, становлення адміністративної юстиції залежало від вирішення питання про те, кому повинне належати право контролю над діями адміністрації - самій адміністрації чи судовій владі. Відповідь на це питання багато в чому й визначила розвиток основних форм адміністративної юстиції як в країнах Європи, так безпосередньо в Україні [1, 7-14].

У Франції це питання постало з особливою гостротою під час Великої Французької революції. При цьому революція зіткнулася на практиці з дуже важливою обставиною: скасовувати старе, ненависне було справою вельми легкою, тим паче, що багато інститутів, переживши самих себе, уже самі розпадалися й розкладалися; набагато важче було вирішити питання, чим і як замінити знищене [2, 346]. Щодо адміністративної юстиції відповідь на це питання була визначена відношенням законодавців до судової влади - влади ненависної через співвідношення її з королівською владою й переконанням, що суди представляють лише інтереси аристократії. Результатом цього послужило чітке проведення принципів незалежності адміністрації від суду й централізації адміністративної влади. Отже, Франція отримала сильну, самостійну й вільну від втручання судів адміністративну владу.

Загалом на початок ХХ ст. у побудові адміністратив-

ної юстиції Франції намічалася тенденція до поступового відособлення цього інституту. Це було викликано необхідністю чіткого визначення мети існування адміністративної юстиції. Ця мета полягала в необхідності захисту прав і інтересів громадян, а не інтересів адміністрації. Французька адміністративна юстиція повністю не виділена з системи адміністративних органів [2, 218-236]. Формування теорії адміністративної юстиції у Франції в значній мірі, як було сказано раніше, проходило під впливом теорії розділення влади. Саме ця теорія переважно ставала вирішальним аргументом для обґрунтування відповідної побудови системи органів адміністративної юстиції у Франції кінця ХІХ- початку ХХ ст. Теоретичні переконання французьких учених-юристів були предметом пильної уваги в юридичній літературі України. Співна справедливий критичний зауваження з цього приводу зводяться до наступного [3].

1. Теорія розділення влади, покладена в основу побудови французької адміністративної юстиції, трактується французькими ученими вельми своєрідно - як теорія повної незалежності адміністративної влади не лише від законодавчої, а й від судової.

2. Теорія розділення влади, що розуміється таким чином, фактично означає повну недоступність для оскарження дій органів адміністрації або різко звучує такого роду можливість унаслідок підлеглості органів адміністративної юстиції самій адміністрації або органам адміністративної юстиції самої адміністрації.

3. Таке положення, коли адміністрація виступає суддею в справі, в якій вона сама є зацікавленою стороною, суперечить основному правовому принципу - рівності всіх громадян перед законом.

4. Оскільки теорія розділення влади повинна розумітися не як повне відособлення гілок влади, а як їх співпраця при доцільному розподілі функцій, що відповідає структурі кожного органу, саме на цьому й повинна будуватися теорія адміністративної юстиції.

Теорія правової держави і, відповідно, теорія розділення влади зробили істотний вплив на розвиток теорії й практики адміністративної юстиції Німеччини. До середини ХІХ ст. в юридичній науці Німеччини переважали дві основні течії, що стосуються витоків адміністративної юстиції в контексті встановлення гарантій захисту громадянина від всемогутності адміністрації. Одна з цих течій, характерним представником якої був Бер, відстоювала переваги судової влади; інші ж висували інші гарантії, серед яких виділявся інститут адміністративної юстиції. Аналізуючи позиції німецьких учених з цього питання, а також практику діяльності органів адміністративної юстиції, що існували на той час, С.О. Корф [4] підкреслював ряд моментів, що дозволяють виділити особливості функціонування цього правового інституту.

По-перше, діяльність органів адміністративної юстиції в німецьких державах носила яскраво виражений характер інстанції. Як правило, таких інстанцій було три. При цьому нижчі інстанції були одночасно й органами активного управління.

По-друге, комплектування складу нижчих інстанцій органів адміністративної юстиції з чиновників і осіб, вибраних від населення, а інколи лише з чиновників, не до-

зволяло повною мірою уникнути їх залежності від вищого начальства, що, по суті, означало відсутність гарантій їх самостійності. Повною мірою самостійними були лише вищі інстанції. У свою чергу, залучення до складу органів адміністративної юстиції вибраних від населення осіб служило негативним чинником, оскільки вносило до діяльності вказаних органів елемент непрофесіоналізму.

По-третє, що є найважливішим для характеристики адміністративної юстиції німецьких держав, значний розвиток отримали процесуальні форми розгляду справ. Більшою мірою це стосувалося Пруссії, де в адміністративному процесі знайшли своє відображення принципи цивільного процесу: гласність, усність, змагальність, а також чітке визначення ролі сторони в процесі.

Організація адміністративної юстиції в німецьких державах істотно відрізнялася від подібної організації у Франції. Система адміністративних судів нижньої й середньої ланок (а саме такими й були управи повітів і округних), а також вищий адміністративний суд у значній мірі обмежували всевладдя адміністрації, служили важливою гарантією правомірності її дій. Крім того, компетенція адміністративних судів була значно ширша за компетенцію органів адміністративної юстиції у Франції. Слід зазначити й велику незалежність адміністративних судів. Істотні відмінності були й у процесуальній сфері. У Германії провадження по справах за загальним правилом було публічним і усним. При цьому особа, яка оскаржила дії адміністративних органів, могла виступати через уповноваженого, а для охорони публічних інтересів при адміністративному суді призначалися особливі комісари. У Франції ж адміністративно-процесуальна форма була розвинена в значно меншій мірі [5; 6].

У країнах загального права (Сполучене Королівство Великої Британії й Північної Ірландії, США та ін.) контроль за адміністративними актами здійснюється суддями загальних судів, до юрисдикції яких відносять питання як приватного, так і публічного права, а віднедавна також спеціально створеними вузькоспеціалізованими адміністративними трибуналами. В Англії однією з найвідоміших політико-правових ідей була теорія “панування права” (Rule of Law), яка є основоположним конституційно-правовим принципом, на думку професора Оксфордського університету А.В. Дайсі [7]. Дослідник визначив три основні ознаки цього принципу.

По-перше, він означає абсолютне верховенство чи перевагу загального права над свавіллям, а також виключає його можливість, прерогативу або навіть широку дискреційну владу адміністрації.

Другим значенням згаданого конституційного принципу є рівність перед законом, тобто однакове підпорядкування всіх осіб перед загальним правом, що застосовується звичайними судами. За цим принципом усі громадяни є рівними перед законом і однаково відповідають перед судом незалежно від посади, яку вони займають. При цьому автор гостро критикує французьке адміністративне право й адміністративні суди через те, що “уряд і його слуги” не підвідомчі загальним цивільним судам, а їх справи розглядаються спеціальними адміністративними органами, які сама адміністрація й створює, що абсолютно не є сумісним з традиціями й звичаями Англії.

Третьою ознакою принципу “панування права” визначено, що суду належить основна роль у визначенні прав і свобод приватних осіб, а конституція є лише результатом загального права, а не його джерелом [7, 374].

Проте, незважаючи на традиційну правову систему,

з початку ХХ ст. допускається створення спеціалізованих трибуналів, створених згідно із законом, які не є частиною системи загальних судів чи системи адміністративних судів. Їх юрисдикція обмежується конкретними питаннями суспільного життя, наприклад, вирішення спорів у сфері соціального забезпечення, надання дозволів щодо отримання певних видів ліцензій, призначення виплати компенсації адміністративним органом у разі незаконного позбавлення власності тощо. Якщо трибунал не задовольнить вимоги скажника, особа, права якої порушені, може звернутись до звичайного суду з апеляцією на рішення трибуналу. Система засобів правового захисту включає право суду скасувати адміністративний акт чи заборонити, зупинити незаконні дії адміністративних органів.

Спеціальні комітети розробили наступні вимоги до рішення адміністративного трибуналу, воно має бути:

- обґрунтованим і мотивованим;
- роз'яснювати порядок оскарження рішення трибуналу, якщо є можливість такого оскарження [7, 30].

Забезпечення юридичними засобами охорони й захисту прав громадян є одним з основних принципів створення й існування правової держави, що є метою всіх демократичних держав. Верховенство права, пріоритет прав і свобод громадянина є не лише характерними ознаками правової держави, а й безпосередньою метою її існування. Адже характер відносин між громадянином і державою є ключовим питанням доктрини правової держави. З нею пов'язано багато теоретичних і практичних проблем судового контролю за діями органів державного управління.

Проте слід підкреслити важливу особливість англійського судочинства. Вона полягає в досить розвиненій процедурі розгляду справ, також і адміністративно-правових суперечок у загальних судах. Сама ж система загальних судів в Англії досить складна й у рамках нашої роботи не потребує детального дослідження. Відзначимо лише, що розгляд адміністративно-правових суперечок у сфері місцевого управління знаходився в першій інстанції в руках мирових суддів. Апеляційною інстанцією служили четверті засідання мирових суддів, що відбувалися не менше чотирьох разів на рік. Значення вищого адміністративного суду належало Суду королівської лави.

Підсумовуючи аналіз закордонних стандартів адміністративної юстиції, можна дійти наступних висновків. Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає реформування правової, економічної системи й приведення її у відповідність до стандартів європейських інституцій. Європейські стандарти є тими вимогами, що забезпечують наближення правових систем і є важливим засобом гармонізації законодавства України та Європейського Союзу. Адаптація законодавства України - це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, включаючи також правову культуру, доктрину та судову й адміністративну практику, до системи права Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висувуються Європейським Союзом щодо держав, які мають намір приєднатися до нього.

Із законодавчим закріпленням спеціального порядку розгляду адміністративно-правових спорів Україна підтвердила своє прагнення європейської інтеграції й приведення свого законодавства у відповідність до європейських стандартів і норм. Важливим залишається питання, наскільки ефективно вдасться сформувати систему адміністративних судів, які у своїй діяльності бу-

дуть виконувати всі гарантії, передбачені в Кодексі адміністративного судочинства України.

Перспективами подальших досліджень є аналіз формування й розвитку адміністративного судочинства в Україні, запозичення позитивного зарубіжного досвіду, зокрема англосаксонських країн, а також наближення до європейських стандартів у контексті європейської інтеграції України.

Література

1. Димитров Ю. Адміністративна юстиція - атрибут демократичної правової держави // Право України. - 1996. - № 4. - С. 7-14.

2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Упорядн. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. - К.: Факт, 2003. - 536 с.

3. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. - К.: Ін-т держави і права

ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. - 208 с.

4. Корф С.А. Административная юстиция в России. - СПб., 1910. - Т. II. - 395 с.

5. Хворостянкін А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. - [Електронний ресурс]: <http://www.minjust.gov.ua>.

6. Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook (Council of Europe). - Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996. - 363 p.

7. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. - М., 1907. - 671 с.

Биліченко Т.М.

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Харківського національного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 23.08.2012*

УДК 351.811.12

ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ДАІ УКРАЇНИ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Горьковой В. В.

Метою цієї статті є встановлення ознак відомчого контролю ДАІ України як функції державного управління. Задля досягнення цієї мети вбачається доцільним встановлення ролі ДАІ у здійсненні такої функції державного управління, як контроль; визначення видів контролю, що притаманні системі ДАІ України, встановлення характеристик відомчого контролю в ДАІ України як об'єкту контролюючого впливу.

Питання функцій державного управління загалом і такої функції, як контроль, зокрема, досить докладно розроблене в науці адміністративного права. Такі науковці, як Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.Ю. Дубинський, А.П. Коренев, С.В. Ківалов, Ю.М. Старілов та інші в різних аспектах досліджували означені питання. Водночас, вивчення відомчого контролю як функції державного управління, тим більше у такій складній системі, як ДАІ України, ще не було предметом окремого дослідження. В умовах же проголошення курсу на становлення в Україні демократичної, правової, соціальної держави, де права людини й громадянина, життя й здоров'я людини набувають властивостей найвищої соціальної цінності, відомчий контроль як засіб забезпечення законності й дисципліни, спосіб коригування розвитку контрольованої системи потребує вдосконалення. Виключення не становить відомчий контроль у ДАІ України. Для чого першочергове значення має формування цілісного уявлення про властивості такої функції державного управління, як відомчий контроль у рамках відповідної системи.

Щодо функцій державного управління, то єдиного погляду на класифікацію цих функцій немає: різні підстави й підходи для виділення видів функцій державного управління впливають на розбіжності запропонованих варіантів. У межах цього дослідження звернімо увагу на виділення загальних, спеціальних і допоміжних функцій державного управління. Загальні функції - це загальні, типові взаємодії між суб'єктами й об'єктами соціального управління, стійкі, відносно самостійні, спеціалізовані види управлінської діяльності взагалі. До числа загальних управлінських функцій можна віднес-

ти: прогнозування, планування, нормативне регулювання, методичне керівництво, роботу з кадрами, облік, контроль і ін. Управляти - це означає прогнозувати, планувати, контролювати тощо [1, 84].

Існує думка, що контроль, у порівнянні з іншими функціями управління, носить вторинний характер. З цього приводу С.В. Ківалов зауважує, що "і при перерахуванні функцій управління (де контроль зазвичай ставиться в кінці цього переліку), і при їх розгляді йдеться не про його другорядність як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності" [2, 291]. При цьому "у державному управлінні контроль перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням" [3, 434]. Отже, контроль як загальна функція державного управління відокремлюється від інших функцій безпосередньою метою, змістом, процедурами здійснення, використовуваною інформацією. "Контроль у сфері державного управління, враховуючи його суть, можна охарактеризувати як самостійний вид роботи", - доходять висновку С.В. Ківалов і Л.Р. Біла [4, 62]. Д.М. Бахрах визначає, що загальні "безпредметні" функції - це всього лише наукова абстракція. У реальному житті певні суб'єкти впливають на конкретні об'єкти особливим чином, загальні функції в реальному житті конкретизуються, набувають специфічних рис. Так існує не контроль взагалі, а фінансовий, внутрішньовідомчий контроль, спеціалізований контроль ДАІ, держаннагляду, інспектування тощо [1, 84].

Якщо йдеться про спеціалізований контроль ДАІ України, то ДАІ є суб'єктом здійснення такого як функції державного управління. Будучи контролюючим органом іншої відомчої приналежності (відносно підконтрольних їм структур), у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху ДАІ України здійснює надвідомчий зовнішній контроль. Такий контроль разом з прокурорським наглядом і зверненнями громадян до компетентних органів (до посадових осіб) за захистом своїх прав виступає важливим способом забезпечення законності й дисципліни в