



Ірина ВІНОКУРОВА,
аспірант кафедри
теорії прокурорської діяльності та кримінального процесу
Національної академії прокуратури України

ОРГАНІЗАЦІЙНІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Ключові слова: адміністративна юстиція; моделі адміністративної юстиції; адміністративний суд; адміністративне судочинство.

Зарубіжний досвід організації адміністративної юстиції віддзеркалює історичний розвиток державного механізму кожної окремої країни. При цьому в теорії на сьогодні немає єдиної думки щодо визначення самого поняття адміністративної юстиції. Аналіз юридичної літератури засвідчує, що підходами до розкриття її сутності є процедура розгляду й вирішення справ у сфері державного управління та суб'єктний склад реалізації такої процедури [1, 12–31; 2, 9–10; 3, 15–39; 4, 15–32; 5, 15–24; 6, 13–20].

Не вдаючись до дискусії щодо визначення поняття адміністративної юстиції, виходимо з беззаперечного положення про те, що під нею слід розуміти розгляд і вирішення правових конфліктів у сфері державного управління між громадянами (юридичними особами) й адміністративними органами держави в особливій процедурній формі.

У багатьох європейських країнах адміністративна юстиція є вже сформованим інститутом (наприклад, у Франції, ФРН, Іспанії) [7]; активно використовуються можливості адміністративної юстиції в країнах, що розвиваються [6]; в більшості країн тривають дискусії щодо становлення національних інститутів адміністративної юстиції. Увага до адміністративної юстиції в країнах з традиційно високим рівнем її правового регулювання є такою значною, що навіть за

формальними ознаками вона суперничає з конститутційною юстицією, наприклад, у спеціальних наукових дослідженнях конституційне судочинство аналізується після адміністративної юстиції [8, 275–318].

Таким чином, метою статті є аналіз зарубіжного досвіду організації адміністративної юстиції.

Слід погодитися з Ю.Н. Старіловим в тому, що залежно від різних критеріїв можна виділяти багато варіантів адміністративної юстиції, що виникли в світі упродовж багатьох десятиліть. Адже кожен тип контролю за адміністрацією, встановлений в тій або іншій країні, відрізняється за формою, організацією, порядком здійснення, правовою основою, ефективністю тощо [9, 131]. Іноді виділяють лише дві основні моделі адміністративної юстиції, які з'явилися в західних країнах: континентальну та англо-американську [1, 33; 2, 11–12; 3, 80–81]. В деяких країнах сформовані змішані системи (наприклад, у Нідерландах, Швейцарії, Естонії) [10, 115–130; 3, 85].

Історично в західних країнах склалося дві основні системи, або моделі, адміністративної юстиції. Одна з них – континентальна. Її особливість полягає у наявній системі спеціалізованих судів, які, як правило, відділені від загальної судової системи. Друга модель – англо-американська – визначається відсутністю спеціальних органів адміні-

стративної юстиції та широкою компетенцією загальних судів щодо вирішення адміністративно-правових спорів [11, 28].

Розглянемо обидві існуючі в світі моделі інституту адміністративної юстиції.

Класичний варіант формування континентальної адміністративної юстиції являє собою французька модель, тому що саме в ній уперше виникла та була втілена на практиці ідея створення спеціалізованих установ з розгляду адміністративно-правових скарг.

Сучасна система адміністративної юстиції Франції має трирівневу структуру. Це адміністративні суди, адміністративні апеляційні трибунали, Державна рада (її спеціальна секція).

Розгляд в адміністративному суді відбувається, як правило, на основі скарги фізичної або юридичної особи на дії влади. Адміністративний суд установлює наявність, зміст і реальне значення суб'єктивного права громадянина, що порушено актом адміністрації та яке громадянин (юридична особа) відстоює перед судом [12, 105–107]. До адміністративних судів відносяться регіональні (загальні адміністративні суди) і спеціалізовані адміністративні суди (Рахункова палата, дисциплінарні суди, суди з питань соціального забезпечення), апеляційні суди й Державна Рада [13, 98–99].

Постанови регіональних судів можуть бути оскаржені в апеляційні трибунали (загалом їх п'ять). Вищим адміністративним судом Франції є Державна Рада, що одночасно виступає як головний консультант уряду з питань управління. На сьогодні Державна Рада та адміністративні трибунали є, по суті, судами, які розглядають діяльність органів державного управління. Суддя з адміністративних справ захищає у встановленому порядку права людини від представників виконавчої влади, чиї дії ставлять під загрозу не свободи окремого індивіда, а такі свободи, як свобода совісті, преси, зібрань тощо. Визнання незаконного управлінського акта недійсним здійснюється у формі позовної заяви з приводу перевищення влади. Таку скаргу може подати будь-яка особа, заінтересована у скасуванні незаконного акта державної адміністрації (включаючи органи найвищого урядового рівня), а також адміністрації муніципального рівня.

Незалежність адміністративної юстиції досягається відокремленням від органів, що безпосередньо беруть участь в державному управлінні. Однак вплив виконавчої влади на адміністративну юстицію Франції залишається суттєвим. Це проявляється у формуванні суддівського корпусу, матеріально-технічному забезпеченні роботи адміністративних судів.

Дещо відрізняється від французької моделі система адміністративної юстиції, прийнята в Німеччині. Слід зазначити, що з позиції поділу влади німецька модель більш послідовна.

На даний час у ФРН діє три інстанції адміністративних судів. Як перша інстанція в кожній із земель діє адміністративний суд, що розглядає будь-які скарги громадян на рішення посадових осіб (адміністративних органів). Другою інстанцією є Вищий адміністративний суд землі, що не тільки займається судовим розглядом і виносить рішення в адміністративних спорах, але і є також апеляційним органом стосовно рішень нижчестоящих адміністративних судів. Рішення Вищого адміністративного суду землі можуть бути оскаржені у Федеральний адміністративний суд – останню інстанцію по розгляду адміністративних спорів.

На відміну від адміністративних судів XIX століття сучасні німецькі адміністративні суди повністю відділені від адміністрації та виділилися в самостійну систему [10, 122]. Параграф 1 Положення про адміністративне судочинство, прийнятого у ФРН в 1960 році, визначає, що адміністративне судочинство здійснюється незалежними відділеними від адміністративних органів судами. Зазначеним законодавчим актом детально визначена процедура подачі й розгляду адміністративних позовів. На відміну від французької системи, у якій, як було зазначено, найважливішим є здійснення судом об'єктивного контролю (перевірки) застосовуваної норми, німецька адміністративна юстиція створена для забезпечення передусім судового захисту прав громадян.

У ФРН юрисдикція адміністративних судів у сфері публічно-правових спорів має кілька обмежень: 1) звернення до адміністративного суду можливе лише в тому ви-

падку, якщо скарга особи була відхилена адміністративною інстанцією, вищестоящою стосовно тієї, котра видала акт, що оскаржується. Таким чином, позов про заперечування управлінського акта може бути поданим до адміністративного суду тільки після перевірки цього акта в порядку попереднього адміністративного провадження; 2) для певних областей публічної адміністрації існують самостійні галузі судової системи: суди з соціальних справ; фінансові суди тощо; 3) спори про публічно-правові компенсації вирішуються загальними судами в порядку цивільного судочинства.

Схожі системи існують і в інших європейських країнах. Так, в Австрії адміністративні суди діють на підставі Закону про Адміністративний суд (1965 р.), у Швейцарії і її кантонах адміністративні суди керуються законом про адміністративні процедури. За континентальною моделлю розвивається й адміністративна юстиція країн Східної Європи. Адміністративні суди відповідно до Кодексу адміністративної процедури (1960 р.) і Закону про Головний Адміністративний суд (1995 р.) існують у Польщі. В Естонії 1999 року прийнятий адміністративно-процесуальний кодекс [14, 42–58]. У 2000 році прийнятий Закон про адміністративний суд Республіки Молдова [15].

Суттєво від континентальної моделі адміністративної юстиції відрізняється англосаксонська, представлена найбільш яскраво у Великобританії та США.

В Англії оскарження актів органів управління історично здійснювалося судами загальної юрисдикції. Однак на рубежі XIX–XX століть розвиток промисловості, розширення сфери соціальних послуг, збільшення адміністративного апарату призвели до зростання управлінських проблем та адміністративних суперечок. Англійські загальні суди вже не справлялися зі спірними справами, що стосувалися цих сфер [16, 20–25].

Такий обсяг роботи сприяв виникненню на початку XX століття особливих органів для розгляду скарг на дії адміністрації – системи адміністративних трибуналів. Законом 1958 року про трибунали й інші органи адміністративної юстиції, а потім новим законом 1971 року про трибунали й розсліду-

вання діяльність цих органів була впорядкована та мала добре продуману процесуально-правову основу. В Англії функціонує чимало адміністративних трибуналів. Зокрема, – це трибунали по земельним спорам, по справах про національне страхування, з питань ренти, по справах про прибутковий податок, промислові трибунали, трибунали національної служби охорони здоров'я, трибунали по квартирній платі тощо [17, 116, 118].

Членами трибуналів можуть бути не тільки юристи, а й особи, які володіють спеціальними знаннями в тій сфері діяльності, якою займається трибунал. З метою забезпечення незалежності трибуналів вони комплектуються, як правило, з числа державних службовців. Трибунал складається з голови та двох членів, які представляють різні інтереси або інтереси різних суб'єктів права, різних соціальних груп. Загальний склад трибуналу призначається відповідним міністром. Ним також затверджуються процедурні правила, на основі яких діє кожен трибунал.

Англосаксонська система органів адміністративної юстиції являє собою адміністративні трибунали, що розглядають у межах встановленої квазісудової процедури адміністративно-правові спори між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і органами управління – з другого. Процедура розгляду даних спорів – особлива процесуальна форма, неодмінним змістом якої є дотримання таких традиційних принципів процесу, як гласність, змагальність, безпосередність, можливість оскарження ухваленого рішення тощо. Процедура в британських трибуналах менш складна й формалізована, а фінансові видатки сторін не такі значні порівняно з адміністративними установами США.

Слід зазначити, що, хоча органи адміністративної юстиції Великобританії позначаються загальним терміном «адміністративні трибунали», для них характерна наявність різних організаційно-правових форм (трибунали, комітети, комісії). Така розмаїтість обумовлена тим, що кожен трибунал «закріплений» за міністерством певного профілю, який встановлює для нього процедуру роботи [10, 122–126]. Трибунали

розглядають підвідомчі адміністративні спори відкрито, але слухання можуть бути закритими, якщо стосуються питань національної безпеки, інтимних сторін особистого життя, фінансових секретів та ін. Процес має змагальний характер і допускає усні показання сторін, перехресні допити свідків. Рішення у справі виносяться простою більшістю голосів у письмовому вигляді з обґрунтуванням всіх положень, що містяться в рішенні.

Рішення адміністративних трибуналів можуть бути оскаржені кожною стороною в апеляційні трибунали, які діють у різних сферах громадського життя й за обсягом справ відповідають нижчестоящим трибуналам. Крім того, є рада трибуналів, члени якої спостерігають за роботою трибуналів і періодично складають звіти про їхню діяльність для парламенту. В Англії приділяється також велика увага проблемі контролю за адміністративними трибуналами [16, 255].

На прийняте адміністративним трибуналом рішення може бути подана апеляція і в суд загальної юрисдикції, що свідчить про наглядову діяльність загального суду за адміністративним трибуналом. Суди загальної юрисдикції здійснюють контроль за діяльністю адміністративних трибуналів і розглядають скарги на їхні рішення. Загальні суди самі можуть розглядати різні адміністративні спори за загальними правилами цивільного судочинства. Будь-яка заінтересована особа має право звернутися в загальний суд зі скаргою на дії або рішення адміністрації, яка перевищила свої повноваження. Якщо є підстави вважати, що дії адміністрації необґрунтовані та незаконні, суд повинен прийняти скаргу до провадження й оцінити зазначені дії з погляду права. Таким чином, органи управління, адміністрація вирішують питання не тільки щодо правильності здійснення адміністративних дій, але і про їх доцільність, у той час як загальний суд звертає увагу тільки на правову сторону питання, тобто дає оцінку управлінським діям з погляду чинного закону. Суди загальної юрисдикції поширюють свої наглядові повноваження відносно адміністративних органів у таких випадках: якщо адміністрація перевищила приналежні

їй повноваження й компетенцію; якщо адміністрація, не перевищуючи повноважень, здійснює правозастосовну діяльність із порушенням законів.

На думку дослідників, трибунали мають певні переваги: 1) швидкість (оперативність) судового розгляду; 2) дешевизна; 3) спеціалізація при розгляді адміністративних спорів; 4) гнучкість застосування правових норм у процесі розгляду справи; 5) відсутність строгої процесуальної форми розгляду справи; 6) вільний доступ осіб, які бажають одержати правовий захист від дій і рішень адміністрації [18, 57].

У США вже в першій половині ХХ століття поряд із загальними судами почали діяти спеціалізовані адміністративні органи, наділені квазісудовими повноваженнями, що розглядали адміністративні спори, – адміністративні трибунали [19, 102–106]. Федеральний Закон про адміністративну процедуру 1946 року розмежував подібні справи та зазначав, які з них розглядаються загальними судами, а які – адміністративними трибуналами.

До адміністративних трибуналів у США відносять Податковий суд, Претензійний суд та інші адміністративні установи із квазісудовими повноваженнями. Порядок ведення справ у них публічний, змагальний, центральною стадією процесу є слухання справи. Повідомлення про слухання повинне бути «своєчасним». Веде слухання керівник установи або адміністративний суддя. Адміністративний суддя наділений широкими повноваженнями з проведення слухання, схожими на ті, котрими володіє суддя в цивільному процесі [20, 142].

Рішення у справі повинне бути обґрунтованим і закінчуватися наказом. Якщо особа не згодна з рішенням, вона може оскаржити його в спеціальну апеляційну установу, що діє в межах даного адміністративного відомства, а потім до загального суду. Суди при перевірці адміністративної справи звертають головним чином увагу на юридичну сторону, на застосування адміністративним органом при розгляді справи норм права. Щодо фактичної сторони справи суди висловлюють свою думку більш обережно, вважаючи, що службовці, які входять до складу

адміністративного трибуналу, компетентніші за них у технічних питаннях [11, 31].

Н.Ю. Хаманева, досліджуючи адміністративну юстицію Англії та США, робить висновок про те, що обидві системи функціонують на стику виконавчої та судової гілок державної влади: з одного боку, вони взаємодіють із активною адміністрацією, що допомагає краще розібратися в суті розглянутої справи; з другого, – наділені судовими повноваженнями та контролюються загальними судами, а це визначає правильне вирішення питання з точки зору закону [20, 143–145].

За діяльністю різних органів адміністративної юстиції здійснюється нагляд з боку судів загальної юрисдикції, які забезпечують доступність і ефективність засобів правового захисту прав і свобод громадян. Адміністративні органи діють у межах приналежної їм компетенції. Разом із тим суд, здійснюючи нагляд за діяльністю адміністративних органів, керується принципом довіри до повноважень і компетентності органу управління (агентства).

Суди визнають рішення органу адміністративної юстиції тільки в межах системи адміністративних органів. Суди можуть прийняти до провадження скаргу, якщо вважають, що рішення адміністрації суперечить положенням законів. На практиці прийнято керуватися традиційною думкою, відповідно до якої справа повинна бути прийнята до розгляду лише у випадку, якщо вона пройшла всі інстанції в межах адміністративного процесу.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн, можна зробити висновок, що в західних країнах існують дві історично сформовані моделі адміністративної юстиції. Особливістю континентальної моделі є наявність

системи спеціалізованих судів, які зазвичай відділені від загальної судової системи. Англо-американська модель відрізняється відсутністю спеціалізованих судів, наявністю в рамках окремих міністерств і відомств численних адміністративних трибуналів, а також широкою компетенцією загальних судів щодо вирішення адміністративно-правових спорів.

Суттєвим недоліком адміністративних трибуналів є те, що кожен із них приймає не всі справи, а лише йому підвідомчі. Це призводить, по-перше, до необхідності утримання великого апарату, що займається розглядом скарг на дії органів влади, по-друге, – до відсутності єдиного стандарту розгляду таких справ. І ще одна особливість, яка відрізняє адміністративні трибунали від адміністративних судів – підконтрольність загальним судам. Адміністративні суди континентальної моделі від загальних судів незалежні [10, 128–129].

Слід зазначити, що адміністративна юстиція швидкими темпами розвивається в країнах колишнього соціалістичного табору. При цьому більшість країн Східної Європи обрали континентальну модель адміністративної юстиції (Польща, Естонія, Латвія). Реформа в цих країнах йде різними темпами, однак в них усіх передбачено створення адміністративних судів.

Таким чином, зарубіжний досвід має досить різні підходи до вирішення проблеми вибору моделі організаційної побудови адміністративної юстиції. При цьому вирішальне значення мають національні фактори й особливості, зокрема історія розвитку державно-правових інститутів країни, особливості географічного розташування, вплив сусідніх держав тощо.

Список використаних джерел:

1. Соловьева А.К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Соловьева А.К.; Северо-западная академия государственной службы. – СПб, 1999. – 170 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда]. – К.: Факт, 2003. – 536 с.
3. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Педько Ю.С.; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2003. – 230 с.
4. Кривельская О.В. Административная юстиция в Федеративной Республике Германии: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кривельская О.В.; Московский государственный институт международных отношений (университет). – М., 2004. – 181 с.

5. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
6. Неварах А.А. Административная юстиция в арабских странах (на примере Египта, Сирии и Ливана): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Неварах А.А.; Российский университет дружбы народов. – М., 2007. – 155 с.
7. Чечот Д.М. Административная юстиция: теоретические проблемы / Чечот Д.М. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. – С. 134.
8. Rhinow R., Koller H., Kiss C. Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes. Basel; Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1996.
9. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории / Стариков Ю.Н. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1998. – С. 197.
10. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Хаманева Н.Ю. – М.: ИГПАН, 1997. – 213 с.
11. Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах / А.Н. Пилипенко // Адвокат. – 1996. – №№ 10–11. – С. 27–31.
12. Боботов С.В. Государственный совет Франции: политическая роль и юридические функции / С.В. Боботов // Советское государство и право. – 1987. – № 7. – С. 101–107.
13. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран: учеб. пособ. / Козырин А.Н. – М.: СПАРК, 1996. – 229 с.
14. Административная юстиция в новых европейских демократиях. – К.; Будапешт: Артек; ОСИ/колпи 1999. – 686 с.
15. Об административном суде: закон Республики Молдова от 10 февраля 2000 г. № 793–XIV: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law-moldova.com/laws/rus/administrativnom-sude-ru.txt>
16. Уолкер Р. Английская судебная система / Уолкер Р. – М.: Норма, 1980. – 631 с.
17. Сажина В.В. Административная юстиция в Великобритании / В.В. Сажина // Советское государство и право. – 1983. – № 12. – С. 115–119.
18. Ведерникова О.Н. Административная юстиция (опыт зарубежных стран) / Ведерникова О.Н. // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: мат-лы конф. – М.: МОНФ. – 1997. – № 47. – С. 52–60. – (Серия «Научные доклады»).
19. Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США / Г.И. Никеров // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 96–106.
20. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США / Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 140–147.

Ірина ВІНОКУРОВА

ОРГАНІЗАЦІЙНІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Резюме

Стаття присвячена аналізу організаційних моделей адміністративної юстиції. Сформульовано поняття адміністративної юстиції, розглянуто основні існуючі в світі організаційні форми та виокремлено їх особливості.

Ірина ВІНОКУРОВА

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Резюме

Статья посвящена анализу организационных моделей административной юстиции. Сформулировано понятие административной юстиции, рассмотрены основные существующие в мире организационные формы, выделены их особенности.

Ірина VYNOKUROVA

INSTITUTIONAL MODELS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

Summary

The article is devoted to the analysis of institutional models of administrative justice. The conception of administrative justice is formulated. The basic world institutional models are considered and their peculiarities are determined.