

УДК: 35. 071. 1 (4/9)



*Журавлова Г.С.,
к.ю.н., завідувач кафедри конституційного
та трудового права юридичного факультету ЗНУ*



*Стеценко О.,
студент 2-ого курсу
юридичного факультету ЗНУ*

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що у демократичному суспільстві повинен здійснюватися широкій контроль за діяльністю органів управління, включаючи велику владу та реальну можливість вторгнення у сферу життєво важливих прав і свобод людини і громадянина.

З метою попередження можливих зловживань зі сторони органів виконавчої влади у демократичних країнах створені спеціальні органи по розгляду і вирішенню скарг на дії органів управління - органи адміністративної юстиції.

Історично сформованими є три основні типи адміністративної юстиції, що різняться тим, який орган вирішує питання про законність адміністративного рішення:

1. управлінський тип, при якому система органів адміністративної юстиції входить в систему органів державного управління та не підконтрольна судам загальної юрисдикції (Франція, Італія, Греція та деякі інші держави). Такий тип ще називають "французьким";

2. квазісудебний тип, при якому органи адміністративної юстиції утворюють самостійну систему трибуналів по вирішенню адміністративних спорів, яка формально не входить до системи судових органів, але підконтрольна судам загальної юрисдикції (Великобританія, США), так званій "англосаксонський тип" адміністративної юстиції;

3. судовий тип, що характеризується тим, що адміністративна юстиція є невід'ємною частиною

правосуддя та здійснюється спеціалізованими судами, що входять у єдину судову систему. Спеціальна система судів формально незалежна від органів управління та звичайних судів (Німеччина, Австрія, Фінляндія). Такий тип адміністративної юстиції називають "німецьким" [1].

Кожному типу адміністративної юстиції притаманний особливий порядок розгляду спорів, який служить додатковим критерієм відмінностей між ними.

Так, в адміністративних трибуналах управлінського типу процедура розгляду скарг здійснюється у адміністративному порядку, коли процес розгляду носить письмовий характер і здійснюється у відсутності пасивності та змагальності сторін.

У квазісудебних органах розгляд спорів носить закритий характер і здійснюється у спрощеному порядку, без дотримання процесуальних норм, але при цьому рішення трибуналів можуть бути оскаржені у судах загальної юрисдикції, що здійснюють певний контроль за діяльністю трибуналів.

На відміну від квазісудебних закладів адміністративні суди діють на основі принципів судочинства: пасивності судового розгляду змагальності сторін, всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин справи, що дозволяє здійснювати найбільш компетентне правосуддя по справам, що належать до їх юрисдикції.

На наш погляд, діяльність адміністративних судів дозволяє реально здійснювати ефективний

контроль за органами виконавчої влади. Необхідність саме судового контролю за діяльністю органів управління випливає з теорії поділу влади згідно якої усі гілки влади зобов'язані взаємно контролювати один одного, а судовий контроль є вищою формою контролю за реалізацією владних повноважень усіма іншими органами влади.

Але адміністративна юстиція у вигляді судів спеціальної юрисдикції існує далеко не в усіх країнах. Це залежить від багатьох факторів, що визначали формування органів адміністративної юрисдикції протягом історичного розвитку країни. У Франції система адміністративних судів очолюється Державною радою як вищою касаційною і апеляційною інстанцією по адміністративним справам, яка одночасно є органом державного управління - консультативним закладом при уряді.

Державна рада має компетенцію розглядати по першій інстанції скарги на президентські та урядові декрети, що видані міністром або організаціями загальнонаціонального значення, наприклад, профспілок.

Специфічними рисами адміністративного судочинства у Франції є три своєрідні правила: адміністративне судочинство є інквізиційним (у тому розумінні, що саме суд керує розглядом справ, а не сторони, як це відбувається у змагальному судочинстві), неписаним та письмовим. Таким чином, адміністративний судовий розгляд являє собою обмін письмовими поясненнями сторін, що проводиться під наглядом судді при дотриманні таємниці розгляду справи. Усні свідчення мають місце тільки при судовому застосуванні, тобто на публічному судовому розгляді і в цілях того, щоб позивач та його адвокати могли захищатися і висловлювати свої думки усно. Але в будь-якому випадку ні одні, ні інші не мають права представляти нові дані до того, що міститься у поданих письмових документах. Вони тільки мають право висловлювати суть написаного па папері [2].

Існує ще одна особливість французької системи адміністративної юстиції - колегіальний характер прийняття рішень. Та не дивлячись на те, що малозначні справи у адміністративній сфері вирішуються суддею одноособово (так як у судах загальної юрисдикції), але зберігається правило, згідно якому всі найважливіші судові рішення, навіть на стадії судового розслідування, приймаються колегіально. Це дуже важливе правило, тому що воно слугує фактором, більш високої якості прийнятих рішень та незалежності судів від можливого тиску зі сторони виконавчої влади.

Однією з ефективність французької системи

адміністративної юстиції, треба зазначити, що з одного боку система, що склалася, дозволяє більш ретельно береться громадянина від свавілля адміністрації, ніж інші правові системи сучасності. З іншого боку, французька система має ряд недоліків: складність процедури подачі та розгляду скарг, висока вартість судових витрат, а також формалізм та бюрократичне ставлення до звичайних громадян [3].

У Великобританії поряд з судами загальної та спеціальної юрисдикції існує цілий ряд квазісудових органів, що виконують судові функції, але вони мають другорядне значення порівняно з судами та їх часто називають трибунали. Англійські дослідники відносять їх до адміністративної юстиції та відзначають, що адміністративна юстиція набуває все більшого значення у англійській судовій системі.

Трибунали виконують різні функції, які можуть бути як адміністративними, так і судовими. Вони відрізняються від звичайних судів у багатьох відношеннях, а саме по складу. Членами трибуналів можуть бути юристи і іноді навіть судді, але нерідко ними є особи, що мають спеціальні знання у тій сфері, якою займається трибунал, що не є суддями.

У Великобританії існує безліч різних трибуналів, включаючи Суд по розгляду скарг на обмеження свободи підприємництва, трибунали з питань спеціального страхування, трибунали з земельних питань; трибунали з питань комунальних податків та зборів; трибунали з питань ліцензування транспорту; трибунали з трудових питань; трибунали з питань, що стосуються психічно хворих людей.

Система адміністративних трибуналів має свої вищі інстанції: Апеляційний трибунал з трудових питань, Адміністративний трибунал з питань соціального страхування та ін. Адміністративні трибунали засідають у колегіях, у той же час окремі справи голова трибуналу може розглядати одноособово.

Не будучи зв'язані процесуальними нормами, трибунали зобов'язані дотримуватись правил "природного правосуддя". Причому два правила повинні виконуватись обов'язково: "hear the other part" - "вислуховувати обидві сторони, до того як виносити рішення", "no one should be judge in own case" - "ніхто не може бути суддею у власній справі", тобто необхідно об'єктивно та безпристрасно оцінювати докази.

Трибунали у Англії наділені певними перевагами:

- 1) швидкість судового розгляду;
- 2) дешевизна (тут нема зборів та нема судових витрат);

- 3) спеціалізація (трибунали розглядають специфічні проблеми, які не можуть розглядатися у судах);
- 4) гнучкість (трибунали не зв'язані прецедентними нормами та наділені правом широкого розсуду);
- 5) неформальність (трибунали не зв'язані процесуальними нормами, до того ж головуючий має право спростити процедуру для зручності позивача);
- 6) доступність (трибунали більш доступні, ніж суди) [4].

Завершуючи аналіз англійської системи адміністративної юрисдикції, можна зробити висновок про те, що у Великій Британії існує широка та розгалужена сітка квазісудебних органів, яка дозволяє забезпечити "швидке, дешеве та доступне правосуддя".

У Німеччині адміністративна юстиція представляє собою незалежну гілку судової влади зі своїм верховним судом. У область адміністративної юстиції входять публічно-правові спори, крім конституційно-правових та невідсудних судам інших юрисдикцій. По суті, адміністративна юстиція є тою частиною правосуддя, на яку покладена задача по забезпеченню правового захисту громадянина від незаконних дій, що робляться адміністративними органами.

Згідно закону про адміністративні суди, до адміністративно-правовим спорам, підсудним адміністративним судам, з однієї сторони, відносяться спори між самими носіями публічної влади, а з іншої сторони, спори між громадянином та адміністративним органом, який порушує, на думку громадянина, його права. Система адміністративних судів включає три інстанції:

- 1) адміністративний суд - суд першої інстанції;
- 2) вищий адміністративний суд землі - апеляційна інстанція;
- 3) федеральний адміністративний суд - касаційна інстанція.

Суди всіх інстанцій діють колегіально. Адміністративні суди перших двох інстанцій вирішують справи у складі трьох професійних суддів та двох непрофесійних суддів, що обираються на чотири роки з числа громадян, що не належать до якої-небудь професійної групи. Федеральний суд складається з п'яти суддів [5].

Вищі адміністративні суди, що є по одному у кожній федеральній землі, розглядають апеляційні скарги на рішення адміністративних судів. По справам найбільшої важливості вищі адміністративні суди приймають рішення у якості суду першої інстанції. При певних передумовках сторони можуть, минаючи апеляційну інстанцію, подати скаргу на

рішення адміністративного суду безпосередньо до Федерального адміністративного суду. Оскарження рішень адміністративних та вищих адміністративних судів до Федерального адміністративного суду можливо лише у тому випадку, коли оскаржуване рішення суду базується на порушенні федерального закону. Якщо предметом судочинства є право землі, рішення вищого адміністративного суду є остаточним та оскарженню не підлягає [6].

У Польщі адміністративна юстиція відроджена 1 вересня 1980 року, коли почав діяти Вищий адміністративний суд, утворений згідно із законом від 31 січня 1980 р. [7] неспівний механізм названих судів знайшов закріплення у законі "Про устрій адміністративних судів", який набрав чинності 1 січня 2004 року. Адміністративними судами є Вищий адміністративний суд та воєводські адміністративні суди. Вищий адміністративний суд здійснює нагляд за діяльністю воєводських судів у сфері винесення рішень у порядку відповідно до процесуального закону, розглядає справи у апеляційному порядку та приймає рішення, що стосуються правових положень, а також інші справи, віднесені до підсудності Вищого адміністративного суду.

Згідно з названим вище законом адміністративні суди здійснюють правосуддя шляхом реалізації контролю за діяльністю публічної адміністрації та вирішення щодо компетенції і підвідомчості між органами місцевого самоврядування, самоврядними апеляційними колегіями, між ними та урядовими органами. Водночас більш детально підсудність зазначених судів розкривається у законі "про провадження у адміністративних судах" (2002), де йдеться, що адміністративні суди реалізують контроль за діяльністю у сфері державного управління та місцевого самоврядування із застосуванням засобів, визначених законом. Контроль за діяльністю у сфері державного управління та місцевого самоврядування включає винесення рішень у справах за скаргами на: адміністративні рішення, постанови, прийняті внаслідок адміністративних дій, які підлягають оскарженню або остаточному розгляду, а також на постанови, що вирішують справу по суті, постанови, ухвалені під час виконавчих дій та забезпечення виконання, які підлягають оскарженню; інші акти або дії зі сфери державного управління та місцевого самоврядування, що стосуються прав чи обов'язків, які випливають із законодавства; правові акти місцевого значення, ухвалені органами місцевого самоврядування і регіональними органами державного управління,

правові акти органів місцевого самоврядування та їх об'єднань, що ухвалюються у сфері державного управління і місцевого самоврядування; правові акти щодо нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Адміністративні суди вирішують спори щодо підвідомчості між органами місцевого самоврядування, самоврядними апеляційними колегіями, якщо інше не передбачено законодавством, та спори стосовно компетенції між ними і урядовими органами. Водночас вказаним органам не підсудні справи які стосуються організаційного верховенства та підпорядкованості у відносинах між органами державного управління та місцевого самоврядування, щодо службової підпорядкованості між керівником та підлеглими, відмови призначення на посаду або покладання обов'язків у органах державного управління і місцевого самоврядування у тому разі, якщо обов'язок призначення або покладання обов'язків не передбачений законодавством [8].

Однією з зарубіжних досвід адміністративної юстиції з позиції українського юриста то можна зробити висновок про те, що найбільш прийнятним, на наш погляд, є судовий тип адміністративної юстиції, що дозволяє здійснювати найбільш компетентне, спеціалізоване правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, що має всі переваги судового розгляду, при умові, що такий розгляд буде достатньо швидким та доступним для населення.

Враховуючи переважаність українських судів та численних фактів свавілля виконавчих органів влади, що порушують права громадян, вважаємо, питання про створення в українській судовій системі самостійної гілки адміністративних судів є дуже актуальним.

Література:

1. Ведерникова О.Н. Административная юстиция // Основы государства и права. - 1998. - № 1. С 54.
2. Ведерникова О.Н. Административная юстиция // Основы государства и права. - 1998. - № 1. С 55.
3. Днев. докладніше: Боботов С. В. Правосудие во Франции. М. 1994.
4. Ян Макьюрмик-Уотсон. Английская правовая система. Лондон 1994.
5. Ведерникова О.Н. Административная юстиция // Основы государства и права. - 1998. - № 1. С 57.
6. Днев. докладніше: Вольфганг Хайде. Система правосудия Федеративной Республики Германия. Бонн. 1995.
7. Адміністративна юстиція європейський досвід і перспективи для України / І.Б. Коліушю, Р.О. Куйбіда. - 2003, К. - С. 213.
8. С. Прилуцький. Судова система Республіки Польща // Право України - 2004. - № 9. - С. 148.