

МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

В статті изложены результаты исследования особенностей создания и функционирования органов административной юстиции в Украине и мире на примере стран Западной Европы романо-германской правовой семьи. Проанализирована система указанных органов и их функции.

The article presents the results of the features of creation and functioning of the bodies of administrative justice in Ukraine and in the World (on the example of Romano-Germanic legal family in the countries of Western Europe). It is analyzed the system of given bodies and their functions.

В умовах становлення системи адміністративної юстиції в Україні доцільним є вивчення закордонного досвіду. Найбільший інтерес для України викликають системи адміністративної юстиції романо-германської правової родини, оскільки саме принципи в зазначеній сфері країн, що входять до цих правових родин, були певним чином запозичені нашою країною для формування власної адміністративної юстиції.

Мета дослідження – з'ясувати особливості системи адміністративної юстиції в Україні та світі, зокрема на прикладі країн Західної Європи романо-германської правової сім'ї. У зв'язку з цим вирішено такі завдання: 1) досліджено систему української адміністративної юстиції; 2) вивчено моделі адміністративного судочинства Болгарії, Німеччини, Франції.

У Конституції України закладена теорія суверенітету народу як правової доктрини прав, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а також верховенство народу як джерела публічної влади. Тобто сучасна модель української демократії, яка закріплена у Конституції – Основному закону держави [1], ґрунтується на ідеї народного суверенітету, який забезпечує повновладдя народу і верховенство народу. При цьому держава жодним чином не вправі обмежити народний суверенітет, бути вище та сильніше за нього, оскільки за своєю природною суттю державна ("публічна") влада є похідною від влади народу.

Таким чином, саме в Конституції України втілено принцип залежності публічної влади від громадян, народу, а не навпаки, так як саме воля останніх покладена в основу державності.

Однак в умовах реалій може існувати певна загроза з боку публічної влади для демократичних інститутів, розвитку свобод на прав людини і громадянина, так як зазначена влада без належного контролю буде мати можливість встановити позаправовий режим, змушуючи суспільство його дотримуватися. Саме тому захист прав і законних інтересів учасників публічно-правових відносин є невід'ємною складовою системи демократичної та прозорої діяльності суб'єктів владних повноважень.

Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах з державними органами є обов'язком правової держави, що обумовило створення в Україні адміністративної юстиції, яка покликана, з одного боку, захищати права та інтереси осіб, з іншого – за допомогою сталої судової практики забезпечити законність діяльності таких органів, і, таким чином, сприяти зміцненню правопорядку в державі.

Важливою подією в українській державі, в законодавчій її сфері, стало прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України [2], який встановив дієву можливість здійснення правового контролю управлінської діяльності, що, в свою чергу, забезпечило реалізацію прав окремих громадян по відношенню до органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Тобто із прийняттям КАСУ відбулося істотне наближення до втілення в життя положень статті 55 Основного Закону.

Адміністративне судочинство – це важлива складова у гарантуванні забезпечення прав і свобод громадянина, законних інтересів юридичних осіб, які у сукупності сприяють зміцненню економічного, соціального, політичного і юридичного "добробуту", що є основою забезпечення суверенітету народу, верховенства його потреб і законних інтересів. Відповідно до положень КАС України та Закону України "Про судоустрій і статус суддів" [3] запроваджено систему адміністративних судів, яка складається із місцевих адміністративних судів (місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди), апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду України, як суду касаційної інстанції, та Верховного Суду України, як найвищого судового органу в системі судоустрою.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень з мотивів їх незаконності або невідповідності правовому акту вищої юридичної сили, крім випадків, коли щодо таких актів Конституцією України чи законами України встановлено інший порядок судового оскарження. У той же час законодавець

заборонив відмовляти особі у доступі до правосуддя та неможливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, що регулює спірні відносини.

Українська модель конституційно-правового захисту особи є здобутком як вітчизняної науки, так і світової практики адміністративної юстиції. Звичайно, система адміністративних судів, сама концепція судового захисту прав громадян і організацій від свавілля адміністрації залежать від характеру системи права кожної окремої країни. Але безперечно об'єднуючим фактором є належність до однієї правової родини, яка спричиняє спільність поглядів на завдання, принципи і механізми адміністративної юстиції у країнах всередині цієї правової родини. У Західній Європі існує багато моделей адміністративної процедури щодо судового контролю за діяльністю органів державного управління, які відповідають правовим системам та історії цих країн, певним поглядам теоретиків права [4].

Досить схожою для України є система адміністративної юстиції Болгарії, яка належить до романо-германської правової сім'ї. В соціалістичний період ідея про встановлення судового контролю за законністю адміністративних актів будь-яких органів в Болгарії була відхилена. Однак у подальшому, відповідно до прийнятої 12.07.1991 року Конституції Болгарії [5] та Закону "Про судову систему" 1994 року, була передбачена можливість оскарження рішень державних органів в адміністративному порядку. Взагалі, в систему судових органів республіки Болгарія входять: Верховний касаційний суд, який здійснює верховний судовий нагляд за точним і однаковим застосуванням законів всіма судами; Верховний адміністративний суд, що здійснює зазначений вище нагляд в адміністративному правозастосуванні; апеляційні; окружні; військові та районні суди. Також, Верховний адміністративний суд виносить рішення щодо спорів по законність актів Ради міністрів, міністрів та ін. При цьому рішення Верховного адміністративного суду можуть бути оскаржені у Верховний касаційний суд. Крім того, Верховний адміністративний суд є інстанцією, яка здійснює тлумачення законів, які є обов'язковими для всіх гілок влади.

Слід відзначити, що хоча законодавством Болгарії і передбачена можливість оскарження рішень державних органів в адміністративному порядку, проте у деяких випадках, визначених у нормативно-правових актах, рішення адміністративного органу по скарзі є остаточним. Наприклад, рішення Центрального управління національної служби

зайнятості щодо відмови надати іноземцю дозвіл на працевлаштування в Болгарії не може бути оскаржене до суду [6]. Зазначене значно звужує функції контролю з боку адміністративної юстиції за діяльністю органів влади, що не сприяє укріпленню та належному розвитку демократії в країні.

Модель судоустрою в Німеччині характеризується тим, що чинне законодавство виокремлює спори між приватними особами, що відносяться до системи загальних судів, та спори між приватними особами і органами влади, що належать до компетенції адміністративних судів. При цьому останні утворюються шляхом їх спеціалізації та формують струнку систему органів, очолювану Вищим адміністративним судом. Так, система адміністративних судів Німеччини має три інстанції: суди першої інстанції, вищі адміністративні суди на рівні земель і Федеральний адміністративний суд з місцезнаходженням у м. Берлін. В той же час, в окремих випадках, встановлених законом, суди другої і вищої інстанцій можуть виступати як суди першої інстанції. Крім того, на підставі спеціальних нормативних актів і відповідно до прийнятих для них процесуальних правил, у Німеччині діють соціальні, фінансові і дисциплінарні суди, як спеціальні адміністративні.

Рішення адміністративного суду першої інстанції може бути оскаржене у вищому суді землі, а його рішення, в свою чергу, – у касаційному провадженні в Федеральному адміністративному суді. Однак таке провадження може бути розпочато лише якщо його допускає вищий земельний суд або мали місце серйозні процесуальні порушення. У зазначених у законі випадках можливе звернення до Федерального суду, минаючи вищий суд землі, який приймає до розгляду справи у разі, коли йде мова про порушення норм федерального права. Якщо оскаржується правильність застосування права землі, Вищий адміністративний суд приймає остаточне рішення [7]. Таким чином, система адміністративних судів Німеччини є багатоланковою та досить складною, що, на наш погляд, певною мірою ускладнює доступність громадян до правосуддя, оперативного та дієвого захисту судом порушених прав і свобод.

Французька система адміністративної юстиції, яка за своєю природою є класичною, характеризується наявністю спеціальних судових органів, що займаються розглядом і розв'язанням лише спорів за позовами громадян до органів управління. Метою французької адміністративної юстиції є регулювання конфліктів між громадянами і органами державного управління або між

самими органами і установами, а також прийняття рішень, що ґрунтуються на нормах адміністративного права [8].

В основі французької моделі адміністративної юстиції, як і в української, лежить принцип розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову, які не повинні втручатися у справи один одного. У Франції діє триланкова система адміністративної юстиції: низові суди (регіональні і спеціальні), апеляційні суди, які виключно розглядають скарги на рішення низових судів, та Державна рада, яка є Вищим адміністративним судом та одночасно діє як головний консультативний орган уряду країни. За загальним правилом Державна рада є судом касаційної інстанції по рішенням, винесеним спеціалізованими судами адміністративної юстиції. Однак у деяких випадках, визначених законом, Державна рада розглядає спори як суд першої і останньої інстанції, має апеляційні повноваження та приймає до провадження найбільш важливі справи. Крім того, у разі, коли закон визнає можливість конфлікту юрисдикцій, тобто коли визначення підвідомчості спору між загальним судом та судом адміністративної юстиції є утрудненим, зазначений конфлікт вирішує спеціальний орган – Трибунал по конфліктах.

Таким чином, проаналізувавши системи адміністративних юстицій деяких європейських країн, можна із впевненістю відзначити, що українська модель вибрала в себе самі позитивні досягнення світової практики адміністративної юстиції. Результатом багаторічної творчої діяльності колективу суддів, вчених-юристів, адвокатів, які були членами групи Кабінету Міністрів України з розробки першого Адміністративно-процесуального кодексу України, став остаточно підготовлений проект закону, який було внесено народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України, за підсумками якого 6 липня 2005 року його прийнято як Кодекс адміністративного судочинства України. Сучасні наукові уявлення про адміністративне судочинство відрізняються від традиційних концепцій адміністративної юстиції, яка становить фундамент юридичної ваги у структурі адміністративного процесу. На відміну від позиції російських вчених, які досліджують проблеми адміністративної юстиції (Ю. М. Старилов та інші), ми розрізняємо вказані категорії, оскільки головний смисл і завдання адміністративного судочинства є забезпечення дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином, при цьому врахування міжнародних зобов'язань України та практики Європейського суду з прав людини. Нормативні положення

Конституції України про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства є конституційно-правовим базисом, на основі якого сформовано адміністративну юстицію в Україні як організаційно-правової форми здійснення права на судовий захист незалежним і неупередженим судом.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, відмітимо, що адміністративне судочинство можна визначити як систему принципів та адміністративно-процесуальних норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів, які виникають у сфері адміністративно-правових відносин між суб'єктами права (фізичні та юридичні особи) у сфері здійснення владних управлінських функцій. З цього випливає, що сучасне адміністративне судочинство стало важливою формою захисту публічних прав та свобод людини і громадянина, а також законних інтересів публічних осіб. Таким чином, законодавець з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України відкрив шлях становленню нового процесуального судочинства у сфері судового контролю за публічним управлінням, втілюючи в життя пріоритет конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, що є безумовною ознакою правової та демократичної держави.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
3. Закон України "Про судоустрій і статус суддів" від 07.07.2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
4. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне (судове) право України / Ківалов С. В., Біла Л. Р., Додін Є. В. – Одеса: Юридична література, 2007. – С. 286.
5. Конституция Республики Болгария: Перевод Г. В. Игнатенко // Правоведение. – 1992. – № 1. – С. 83-98
6. Козырин А. Н. Административное право зарубежных стран / А. Н. Козырин. – М.: СПАРК, 1996. – 229 с.
7. Шишкін В. Організація і повноваження адміністративного суду Німеччини / В. Шишкін // Право України. – 1995. – № 11. – С. 60.
8. Брэбан Г. Французское административное право: Перевод Д. Васильева, В. Карповича / Г. Брэбан. – М.: Прогресс, 1988. – С. 365.