

УДК 351.87

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.10>

І. С. Поляков, кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус

МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ДЕРЖАВАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ТИПУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

У статті з урахуванням потреб тривалої реформи системи адміністративних судів в Україні висвітлено досвід організації та функціонування адміністративної юстиції в таких розвинених демократичних державах із романо-германським типом правової системи, як Польща, Німеччина, Франція. Наведено короткий аналіз історичних особливостей зародження адміністративної юстиції в державах Європи. Встановлено, що в державах, адміністративна юстиція яких розглядається, система адміністративних судів сформувалася у процесі складних суспільно-політичних перетворень у процесі втілення політичної концепції поєднання «державної юстиції» та «правової держави».

На основі аналізу сучасних особливостей функціонування адміністративних судів у державах із романо-германським типом правової системи викладено особливості національних моделей адміністративного судочинства. Зазначено, що адміністративні суди держав романо-германського типу правової системи відрізняються способом організації інституцій адміністративної юстиції, режимом взаємодії з іншими органами державного управління, наявністю апеляційної та касаційної інстанцій, особливостями провадження, залежністю організаційної побудови системи адміністративних судів від форми територіального устрою держави. Особливий акцент зроблено на характеристиці принципів функціонування системи органів адміністративної юстиції, а також системи підбору й підготовки суддів адміністративних судів у зарубіжних державах.

Встановлено, що сучасні моделі адміністративного судочинства в державах континентального типу правової системи позитивно характеризуються спадковістю традицій, доступністю адміністративного судочинства для пересічного громадянина, гарантуванням права особи ініціювати перегляд справи в апеляційній і касаційній інстанціях, можливістю залучати до розгляду справи представників державних і муніципальних органів усіх рівнів. Обґрунтовано, що в контексті тривалої реформи адміністративного судочинства України перед вітчизняними науковцями стоїть перспективне завдання розробити наукові пропозиції щодо оптимального застосування іноземного досвіду організації адміністративної юстиції задля науково-методичного забезпечення здійснення подальших системних перетворень у сфері адміністративного судочинства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, правова система, адміністративний суд, Франція, Німеччина, Польща, Україна, права громадян.

I. S. Polyakov. Models of the administrative rule-making in the states of continental type of the legal system

In the article taking into account the requirements of existing reform of the system of administrative courts in Ukraine experience of organization and functioning of administrative justice is reflected in such developed democratic states from by the continental type of the legal system as Poland, Germany, France. The short analysis of historical features of origin of administrative justice is driven to the states of Europe. It is set that in the states the administrative justice of that is examined, the system of administrative courts was formed in the process of difficult social and political transformations in the process of embodiment of political conception of combination of "state justice" and "legal state".

On the basis of analysis of modern features of functioning of administrative courts in the states with the continental type of the legal system the features of national models of the administrative rule-making are expounded. It is marked that the administrative courts of the states of continental type of the legal system differ in the method of organization of institutes of administrative justice, mode of co-operating with other organs of state administration, presence of appellate and appeal instances, features of realization, dependence of organizational construction of the system of administrative courts from the form of the territorial mode of the state. The special accent is done on description of principles of functioning of the system of organs of administrative justice, and also systems of selection and preparation of judges of administrative courts in foreign states.

It is set that the modern models of the administrative rule-making in the states of continental type of the legal system are positively characterized by heredity of traditions, by availability of the administrative rule-making for an ordinary citizen, guaranteeing of right for personality to initiate the revision of business in appellate and appeal instances, possibility to bring over the matters of representatives of public and municipal organs of all levels to consideration. Reasonably, that in the context of existing reform of the administrative rule-making of Ukraine, a perspective task to work out scientific suggestions in relation to optimal application of foreign experience of organization of administrative justice for the sake of the scientifically-methodical providing of realization of further system transformations in the field of the administrative rule-making stands before home scientists providing of realization of further system transformations is in the field of the administrative rule-making of Ukraine.

Key words: administrative rule-making, legal system, administrative court, France, Germany, Poland, Ukraine, rights for citizens.

Постановка проблеми. Сьогодні функціонування адміністративних судів в Україні стало надійною гарантією забезпечення законності в діяльності державного апарату, забезпечення прав і свобод громадян, стало чинником налагодження ефективного режиму взаємодії держави й суспільства. Водночас сьогодні триває процес реформування національної системи адміністративного судочинства. Основними векторами реформи є формування стратегії підвищення ефективності й доступності адміністративного судочинства, комплектація суддівського корпусу кадрами високої кваліфікації, оптимізація структури та вдосконалення нормативної основи функціонування адміністративних судів. У зв'язку з цим є потреба звернення до зарубіжного досвіду функціонування адміністративної юстиції задля накопичення інформаційної бази, яка може бути використана у процесі законопроектної роботи у напрямі вдосконалення системи адміністративної юстиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обрані у спектр наукової уваги питання частково розроблялися такими вченими, як С. Боботов, О. Бідей, І. Грищенко, О. Кузьменко, Г. Ткач, О. Скакун, С. Штогун, О. Якімець та інші. Проте доктринальне дослідження аспектів організації адміністративної юстиції зарубіжних держав потребує поглиблення з урахуванням актуалізації проблематики використання зарубіжного досвіду для реформування системи адміністративного судочинства України.

Метою статті є висвітлення основних характеристик організаційно-правових моделей організації адміністративного судочинства в зарубіжних державах із континентальним (романо-германським) типом правової системи. Завданнями статті є розкриття аспектів становлення, організації діяльності, специфіки здійснення компетенції інституціями адміністративної юстиції в державах із подібним до України типом правової системи.

Виклад основного матеріалу. Правову систему держави в юридичній літературі прийнято визначати в широкому та вузькому значеннях. Зокрема, під правовою системою держави в широкому значенні розуміють систему всіх правових явищ [1, с. 114]. Водночас у вузькому значенні правова система розуміється як взаємопов'язані право, юридична практика, панівна правова ідеологія конкретної країни [2, с. 116]. Зазначимо, що правові системи окремих країн мають значні спільні риси, що відображається на організаційно-правовому порядку організації та функціонування багатьох органів влади, включно з інституціями адміністративної юстиції. За більшістю характеристик, як наголошує О.Ф. Скакун, правова система України належить до типу правових сімей романо-германського права з притаманними їй національними особливостями [3, с. 569]. Відповідно, актуальним і важливим для України є запозичення позитивного іноземного досвіду організації адміністративного судочинства у високорозвинених демократичних державах, правові системи яких мають багато подібностей із правовою системою України. Оберемо у спектр нашої уваги моделі адміністративної юстиції Польщі, Німеччини, Австрії та Франції.

Наприклад, у найближчого сусіда України з ЄС Польщі адміністративне судочинство сформувалося в серпні 1922 р. – було утворено Найвищий адміністративний суд. У 30-х рр. ХХ ст. було створено повітові відділи як адміністративні суди першої інстанції, а також адміністративні суди воєводств як суди другої інстанції. Найвищий адміністративний суд став виконувати функції суду касаційної інстанції. З часів Другої світової війни й до 1980 р. у Польщі окремого адміністративного судочинства не існувало. Лише у вересні 1980 р. почав діяти Вищий адміністративний суд. Осередки названого суду також було створено в низці воєводств. Сьогодні Вищий адміністративний суд має дев'ять місцевих осередків і діє на підставі Закону від 11 травня 1995 р. про Вищий адміністративний суд. Законом, окрім організації цього суду, регулюється порядок здійснення адміністративного судочинства.

Адміністративне судочинство в Польщі станом на сьогодні є одноінстанційним. Рішення Вищого адміністративного суду є остаточними й оскарженню не підлягають. Перегляд його судових рішень є можливим тільки в порядку надзвичайної ревізії Найвищим судом, право на яку має обмежене коло найвищих посадових осіб. Новий етап у розвитку адміністративної юстиції цієї держави зумовлений прийняттям у 1997 р. Конституції, ст. 78 якої закріпила право кожного оскаржувати судові рішення, ухвалені в першій інстанції [4]. У ч. 1 ст. 176 зазначеного Закону передбачено, що судочинство є двоінстанційним, а його ст. 184 містить засади для існування Вищого адміністративного суду та інших адміністративних судів Польщі. На адміністративні суди покладається контроль за діяльністю публічної адміністрації: ухвалення судових рішень про відповідність законам постанов органів місцевого самоврядування і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації. У 2002 р. прийнято Закон про устрій адміністративних судів і Закон про провадження в адміністративних судах, які фактично визначили організаційно-правові й функціональні аспекти діяльності системи адміністративних судів і здійснення адміністративного судочинства [5, с. 39].

У Федеративній Республіці Німеччина адміністративне судочинство також зародилося на початку ХІХ ст., коли відбулося розмежування права на приватне й публічне. Німецьке адміністративне судочинство того часу функціонувало за принципом, згідно з яким компетенція адміністративних судів обмежувалася конкретним переліком справ, що мало місце аж до середини ХХ ст., коли до законодавства було внесено застереження, за якими можна було оскаржувати в адміністративному суді будь-який адміністративний акт [5, с. 22]. Адміністративне судочинство Німеччини створено для забезпечення судового захисту прав громадян. Воно трактується як правосуддя (судочинство) з питань публічного управління, що не збігається з підсудністю конституційних судів.

Організаційно систему адміністративних судів Німеччини детерміновано федеральним територіальним устроєм. Зокрема, сьогодні функціонують Федеральний адміністративний суд, вищі адміністративні суди й адміністративні суди земель. Адміністративні суди земель є судами першої інстанції, вищі адміністративні – розглядають апеляції, касаційною інстанцією є Федеральний адміністративний суд. Компетенція адміністративних судів ФРН поширюється, як правило, на територію діяльності відповідної влади, тобто на територію адміністративного округу. У кожній федеральній землі є лише один вищий адміністративний суд, чим забезпечується одностайне тлумачення права. Адміністративні суди й вищі адміністративні суди федеральної землі створюють так звані суди у справах, які розглядають і контролюють обставини справи незалежно від адміністративних органів та інстанцій. Федеральний адміністративний суд, що діє переважно як контрольний, але в деяких випадках і як Вищий адміністративний суд землі, і як Федеральний адміністративний суд, розглядає справи як суд першої інстанції. Адміністративні суди землі поділяються на палати, вищі адміністративні суди земель і Федеральний адміністративний суд – на сенати.

У судоустрої ФРН поряд із загальними адміністративними судами діють ще три вертикалі спеціалізованих судів, які вирішують спори публічно-правового характеру: фінансові суди, суди з розгляду соціальних спорів і Федеральний патентний суд. Проте адміністративне судочинство у власному розумінні цього терміна вони не здійснюють. У законодавстві ФРН виокремлюється інстанційна підсудність в ієрархічних інстанціях. Адміністративний суд приймає рішення в першій інстанції в усіх справах, з якими можна звертатися до цієї установи. Вищий адміністративний суд згідно з положенням про адміністративні суди землі розглядає справи в інстанційній підсудності стосовно: а) апеляції на прийняте по суті рішення адміністративного суду, б) скарги на інші рішення такого суду [6, с. 170]. У Вищому адміністративному суді землі рішення з розглядуваних справ приймаються у складі трьох-п'ятима членами сенату; двоє зі складу цього суду можуть бути суддями на громадських засадах. У складі Вищого адміністративного суду землі у разі необхідності прийняття принципового рішення в галузі права, яке відрізняється від рішень іншого сенату, може створюватися Великий сенат у складі голови й по одному судді від ревізійних сенатів; де цей голова не є очільником. Рішення, прийняте Великим сенатом, є обов'язковими для сенату, який розглядає справу по суті. Загалом, у ФРН адміністративне судочинство здійснюється незалежними судами, відокремленими від органів державного управління.

Адміністративне судочинство Німеччини поділяється на два види: попередній (тимчасовий) правовий захист і основне судочинство. Звернення до адміністративного суду можливе лише після попереднього адміністративного оскарження. Німецьке адміністративне судочинство ґрунтується на принципах так званого інквізиційного процесу, згідно з якими суддя (суд) має самостійно, з власної ініціативи шукати докази, яких не вистачає у справі, з метою прийняття справедливого, об'єктивного й законного рішення. Водночас адміністративні суди в ФРН мають право не лише визнавати недійсним адміністративний акт, але й зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративно-правовий акт [6, с. 172].

У сусідній Німеччині Австрії система адміністративних судів розпочала формуватись у другій половині XIX ст. Як зазначає О.В. Кузьменко, у цій країні обґрунтування діяльності щодо формування адміністративного судочинства було досягнуто у процесі боротьби концепцій «державна юстиція» і «правова держава» [7, с. 32]. Прихильники першої наполягали на встановленні контролю загальних судів за діями адміністрації, вважаючи, що держава повинна підпорядковуватися судочинству. Прихильники другої вважали, що держава сама по собі має бути правовою, а тому будь-який контроль за адміністрацією має здійснюватися спеціальними адміністративними судами. Перемогли прихильники другої концепції, і в Австрії було сформовано таке адміністративне судочинство у вигляді системи адміністративних судів – від першої до вищої інстанції, яка діє незалежно від системи загальних судів і від адміністративних органів. Сьогодні в Австрії немає місцевих адміністративних судів, однак діє адміністративний суд у Відні, до якого можна звернутися з приводу підвідомчих йому справ. Зокрема, це скарги на рішення органів управління, скарги з приводу спорів, пов'язаних із виконанням безпосереднього наказу або з примусовим впливом органу управління на певну особу, скарги щодо спорів, пов'язаних із неприйняттям органом управління відповідного рішення, і щодо спорів, що виникають у зв'язку з рішеннями шкільного управління [8, с. 72].

Голова і члени австрійського Адміністративного суду призначаються Президентом Республіки за поданням уряду. Законодавством дозволяється звернення до цього суду лише після закінчення розгляду апеляції на рівні адміністративних трибуналів, тобто після повного використання потенціалу заходів адміністративно-правового захисту. Адміністративні трибунали діють або як незалежні, або як вищі підрозділи органу влади, зосереджуючись на повторному розгляді фактичних висновків органів першої інстанції, а також на скаргах стосовно недотримання законів чи процедур. Законодавством Австрії досить детально регламентується питання адміністративної юстиції. Серед основних законодавчих актів – Вступний акт до законів про адміністративну процедуру, Закон про адміністративні покарання, Закон про виконання рішень адміністративних органів, Загальний закон про адміністративну процедуру, Закон про адміністративний суд та інші.

Франція також на сьогодні сформувала власну національну модель адміністративного судочинства. Інститут адміністративного судочинства у Франції характеризується міцним зв'язком між органами адміністративного судочинства й публічною адміністрацією. Наприклад, у Франції адміністративні суди

є самостійною гілкою влади. До їхньої компетенції належить розв'язання спорів за позовами громадян до інституцій публічної адміністрації. Слід зазначити, що модель адміністративного судочинства в цій країні зародилася ще за часів правління Наполеона: у 1799 р. було створено Державну Раду (далі – раду префектур) як дорадчий орган при уряді, який розглядав скарги приватних осіб на дії органів управління й поступово перетворилася на повноцінний судовий орган [8, с. 23]. Фактично Державна Рада існує і сьогодні. У результаті реформування французької системи адміністративного судочинства в 1987 р. повноваження Державної Ради було дещо звужено внаслідок створення більш складної системи адміністративного судочинства. Було засновано адміністративні трибунали (суди) як орган адміністративного судочинства першої інстанції, апеляційні суди з адміністративних справ та, власне, реформовано Державну Раду.

До компетенції адміністративних судів віднесено всі адміністративні спори, за винятком тих випадків, коли окремі категорії правовідносин спеціальними актами виключено з їхньої підвідомчості й передано до іншої юрисдикції, тобто до спеціалізованих судів або безпосередньо до Державної Ради. Адміністративні суди у Франції не мають права самостійно порушувати провадження, адже для цього необхідна наявність позовної заяви. Вони зв'язані змістом позову, однак є й виняток – мотиви публічного порядку, згідно з яким суди можуть самостійно виявляти ініціативу та скасовувати адміністративні акти, прийняті некомпетентними органами або поза межами, встановленими законодавством. Відповідно, має місце так звана судово-адміністративна процедура розгляду справ в адміністративних судах із притаманним принципом змагальності, але при цьому суддя зобов'язаний відігравати активну роль, забезпечуючи громадянину правовий захист. Участь адвоката (за деякими винятками) не є обов'язковою, що, зокрема, відрізняє французький адміністративний процес від німецького (який буде розглянуто далі), де участь адвоката під час розгляду адміністративних справ є обов'язковою. Основними принципами порушення і здійснення судочинства адміністративними судами є такі: врахування місця локалізації конфлікту, врахування місця перебування заявника і врахування юрисдикції органу публічної адміністрації, посадова особа якого видала оскаржуваний акт [9, с. 83]. Організаційно адміністративні суди мають палати, деякі з них мають тільки одну палату, інші – дві й більше, залежно від кількості розглядуваних справ. Як виняток особливо важливі і складні справи можуть бути розглянуті у пленарному засіданні певного суду. Всього на території Франції діє сьогодні 26 адміністративних судів.

Апеляційні суди з адміністративних справ розглядають апеляції щодо рішень адміністративних трибуналів першої інстанції. Державна Рада при цьому одночасно є судом першої інстанції, апеляційною й касаційною інстанцією щодо рішень адміністративних трибуналів і виконує бінарну функцію – здійснення судочинства й консультивання.

Кадрове забезпечення адміністративних судів здійснюється шляхом конкурсного відбору через спеціалізовані конкурси адміністраторів. Це свідчить про те, що хоча майбутніх суддів адміністративних судів і готують як таких, однак вони необов'язково за фахом є юристами, частіше ж – адміністраторами, які повинні займатися специфічною роботою – оцінювати акти й дії своїх колег із погляду відповідності закону й забезпеченості прав та інтересів громадян. Вони одержують звання радника адміністративного суду. Судді є незмінними, окрім процедури імпічменту. До того ж є Вища рада адміністративних судів, яка безпосередньо виступає єдиним консультативним органом у питаннях добору суддівських кадрів і діяльності адміністративних судів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У державах із романо-германським типом правової системи впродовж останніх двох століть сформувались власні національні моделі адміністративного судочинства, які відрізняються між собою як за організаційно-функціональним устроєм, так і за особливостями здійснення компетенції та кадрового забезпечення. Водночас моделі адміністративного судочинства в державах континентального типу правової системи позитивно характеризуються спадковістю традицій, доступністю адміністративного судочинства для пересічного громадянина, гарантуванням права особи ініціювати перегляд справи в апеляційній і касаційній інстанціях, можливістю залучати до розгляду справи представників державних і муніципальних органів усіх рівнів. У контексті тривалої реформи адміністративного судочинства України перед вітчизняними науковцями стоїть перспективне завдання розробити наукові пропозиції щодо оптимального застосування іноземного досвіду організації адміністративної юстиції задля науково-методичного забезпечення здійснення системних перетворень у сфері адміністративного судочинства України.

Список використаних джерел:

1. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
2. Шульга А. Основы теории государства и права : краткое учеб. пособие. Харьков : ООО «Прометей-Прес», 2006. 208 с.
3. Скакун О. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2000. 707 с.
4. Конституция Республики Польша. / пер. Анжей Кубик. Варшава : Изд-во Сейма, 1997. 99 с.
5. Ткач Г. Адміністративне судочинство в Польщі. *Право України*. 2000. № 1. С. 136–139.
6. Штогун С. Досвід Німеччини в організації адміністративного судочинства. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 3. С. 95–98.
7. Якимець О. Формування органів адміністративної юстиції у Німеччині. *Вісник Львівського університету. Серія : Юридична*. 2012. № 56. С. 168–172.
8. Кузьменко О. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.
9. Шишкін В. Адміністративний суд Австрії. *Право України*. 1997. № 5. С. 58–62.
10. Боботов С. Административная юстиция Франции: доктрина и практика. *Советское государство и право*. 1981. № 6. С. 28–31.
11. Бідей О. Інститут адміністративної юстиції в іноземних країнах. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 6. С. 80–83.