

Розділ 2

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ. ОСНОВНІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Глава 1. Становлення та розвиток адміністративної юстиції

Адміністративній юстиції можна дати різні визначення. Згідно з найфундаментальнішим із них вона є процесом притягнення влади до відповідальності за його дії стосовно своїх громадян. Ця концепція відповідальності суверена (держави) за його ставлення до народу сягає коренями в давнину і нерозривно пов'язана з ще більш засадничою концепцією верховенства права. Поняття адміністративної юстиції походить від обмежень тих дій держави, які найбезпосередніше впливають на громадян — як фактично, так і юридично. Зазвичай ідеться про дії виконавчої гілки влади, чітко відмежовані від дій законодавчої та судової гілок.

Як показує екскурс в історію, паралельно з розширенням функцій і збільшенням втручання держави зростала й потреба контролювати та обмежувати дії представників влади. Методи забезпечення справедливості в діях держави розвивалися в кількох різних напрямках. У древніх історичних хроніках майже не знайти вказівок на обмеження волі суверена, які можна було б порівняти з сучасними уявленнями про адміністративну юстицію. Ні грецьке, ні римське право не торкалися даного предмета, однак у єгипетських записах періоду греко-римського панування є певні згадки про закони, які накладали обмеження на індивідів, що подібні до кодексів адміністративних правопорушень. Китайські імператори створили Цензорат, що перевіряв і контролював діяльність

численного чиновництва Китаю починаючи з часів династії Цінь (221—206 рр. до н.е.). У багатьох відношеннях Цензорат нагадував створену Петром Першим і відновлену Леніним прокуратуру та виконував схожі завдання. Звісно, ні та, ні інша інституція не мали на меті гарантувати справедливе ставлення чиновників до громадян; вони були засобом здійснення контролю над численними урядовими підрозділами й забезпечення певного ступеня узгодженості в їхній роботі.

За часів середньовіччя правові обмеження абсолютних монархій Європи запроваджувалися внаслідок конфліктів з церквою, повстань дворян, чий вимоги відображені у Великій хартії вольностей, та появи германського звичаєвого права, за якого зародилася доктрина, згідно з якою суверен не знаходиться над законом і може бути притягнутий до відповідальності за свої дії. Ці засадничі принципи знайшли вияв насамперед у положеннях про захист майна та особистої свободи і сприяли запровадженню правових механізмів обмеження, особливо за допомогою прийняття судових рішень. Піднесення у XVIII—XIX століттях теорії ліберальної демократії закріпило ідеї обмежень та відповідальності влади за свої дії, створивши підґрунтя для механізмів адміністративної юстиції, які виникли пізніше.

На початку XVIII століття, в ході розвитку європейських держав, були розроблені виконавчі засоби, покликані забезпечувати відповідальність різних органів. У 1713 р. в рамках шведсько-фінського права було вперше запроваджено посаду омбудсмена, значна частина обов'язків якого стосувалася нагляду за діяльністю представників влади та захисту громадян від зловживань ними владою та від їхніх протизаконних дій. У 1722 р. цар Петро Перший створив прокуратуру, якій було надано повноваження загального нагляду і яка повинна була контролювати різні відомства Російської Імперії. Ці органи з'явилися внаслідок спроб виконавчої влади відстежувати дії власних представників або наводити лад в їх здійсненні; вони не містили жодних елементів розподілу влади, притаманних сучасній адміністративній юстиції. Проте вони засвідчують визнання ще на ранньому етапі потреби мати певний процес перевірки й обмеження реалізації виконавчих повноважень підлеглими посадовцями, а також потреби гарантувати відповідність їхніх дій законів.

Сучасні методи досягнення цілей адміністративної юстиції започатковані наприкінці XVIII століття, коли у Франції сталася революція і було засновано Державну раду (Conseil d'Etat); тоді було визнано відмінність між публічним та приватним правом, а також потребу в окремому органі, який здійснював би нагляд за функціонуванням влади і дотриманням нею положень публічного права. Упродовж XIX століття Державна рада розвивалась і як судовий орган, відповідальний за перевірку дій держави, і як її (держави) дорадчий орган з правових питань. За цей період вона виробила механізми судового перегляду дій органів влади, які й сьогодні становлять підґрунтя системи судової перевірки у Франції. Французька модель, що передбачає наявність окремого судо-

вого органу для перегляду адміністративних дій уряду, справила великий вплив на країни Європи та світу.

У 60-х та 70-х роках XIX століття було засновано адміністративні суди в Бадені та Пруссії; тим самим було закладено підґрунтя німецької системи судового перегляду адміністративних дій, в якій відобразився вплив французької дуалістичної судової системи. На той самий період припадають перші спроби загальних судів у Англії та Сполучених Штатах здійснювати перегляд адміністративних дій органів влади, використовуючи традиційні судові накази загального права. Деякі європейські країни також використовували загальні суди для перегляду дій органів виконавчої влади, а саме Нідерланди та Бельгія, хоча при цьому були задіяні інші аспекти підходу, характерного для Державної ради Франції.

Ключові елементи сучасної адміністративної юстиції були вироблені в Сполучених Штатах і Західній Європі в середині XX століття; значною мірою це стало реакцією на розширення сфери повноважень органів влади щодо регулювання економіки та розвитку держави добробуту (welfare state). Обидва аспекти діяльності органів влади посилювали значення механізмів перегляду й підтвердження законності тих дій влади, внаслідок яких приватні фірми чи фізичні особи зазнавали значних фінансових втрат або діставали значні прибутки. У Сполучених Штатах у 1946 р. було прийнято Закон про адміністративну процедуру (ЗАП) (Administrative Procedure Act, APA), яким були визначені основні процедури прийняття рішень державними агенціями та судового перегляду цих рішень. Основним Законом Німеччини, прийнятим у 1949 р., було визначено засадничі елементи німецької системи адміністративної юстиції, в яких наголос зроблено на правах громадян по відношенню до влади та на процесі судового забезпечення реалізації цих прав. У той самий період англійські суди та Державна рада Франції продовжували розвивати власну практику розгляду справ, пов'язаних з діяльністю органів влади та захистом прав громадян.

У другій половині минулого століття в Європі сталися дві надзвичайно важливі для розвитку адміністративної юстиції події: заснування Європейського Союзу та Європейського суду справедливості, а також прийняття Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та заснування Європейського суду з прав людини. Набутком ЄС є міцна правова база адміністративної юстиції та дедалі більший масив юриспруденції, який складається з рішень Європейського суду справедливості стосовно держав — членів ЄС. Починаючи з 1971 р., Європейський суд з прав людини постановив низку рішень у справах, пов'язаних із тлумаченням статті 6(1) Конвенції при її застосуванні до адміністративних рішень країн, що підписали Конвенцію; тим самим було відкрито цілком нову сферу впливу Суду на дії органів державної влади цих країн. На додачу до значного обсягу відповідної практики Суду, Рада Європи (РЄ) прийняла низку резолюцій та рекомендацій щодо виконання державами-членами рішень Суду, в яких сформульовані ключові принципи адміністративної юстиції. У цьому розділі

йтиметься про принципи, рекомендації та пояснювальні меморандуми Ради Європи, а юриспруденція Європейського суду з прав людини в галузі адміністративної юстиції та її застосування до України детально обговорюватиметься в розділі 8.

Глава 2. Універсальні (загальні) принципи та практика адміністративної юстиції

У цій главі йтиметься про принципи адміністративної юстиції та їхнього застосування, загальноприйняті в розвинутих правових системах. Увагу буде зосереджено на визнанні й затвердженні цих практик у Європі та Сполучених Штатах, оскільки інші правові системи в країнах Азії, Африки й Латинської Америки інкорпоровали принципи зазначених систем у власні правові режими. Хоча ця книга має на меті допомогти суддям адміністративних судів, які розглядають адміністративні дії органів влади, проте ознайомлення з методами, які не належать до категорії судових обмежень виконавчих рішень, допоможе суддям краще зрозуміти контекст, у якому виникають справи такого роду. Зокрема, принципи, якими керується державний орган у своїх діях, маючи на меті гарантувати справедливість процедур та рішень, становлять одну з основ для судової оцінки таких дій¹. Недотримання органом влади засадничих вимог загальної справедливості й безсторонності, незалежно від суті його рішення, практично в кожній системі адміністративної юстиції розглядається як достатня підстава скасування рішення і повернення справи на повторний розгляд до того самого органу. Отже, ця глава починається з огляду загальних принципів, які стосуються процесу прийняття рішень виконавчою гілкою влади.

Подальший текст містить численні посилання на «Принципи адміністративного права стосовно відносин між адміністративними органами та приватними особами», сформульовані Радою Європи у виданні під назвою «Адміністрація і ви: довідник» («The Administration and You: A Handbook»)². Згідно з авторським задумом цей том має представляти скоріше загальний виклад принципів, пов'язаних з адміністративним процесом, ніж конкретні рекомендації, які повинні прийматися державами-членами. Також будуть надані посилання на конкретні рекомендації та пояснювальні меморандуми, підготовлені Радою Європи для прийняття державами-членами.

¹ Нині Україна не має загального закону, який регулював би адміністративні процедури в органах виконавчої влади, однак у даний момент готується проект такого закону. В усіх інших країнах, про які йдеться в цьому розділі, прийнято закони щодо процедур в адміністративних органах, і чимало рекомендацій Ради Європи стосуються здійснення проваджень у таких органах.

² Видавництво Ради Європи, 1996 (далі Посібник РЕ).

Принципи, якими керуються адміністративні органи в своїй практиці

У цьому огляді головну увагу буде зосереджено на процесі вирішення індивідуальних питань органами влади, хоча засадничі принципи застосовні також і до колективних рішень, таких як прийняття правил або інших нормативних актів. Між державами існують значні відмінності щодо процедур прийняття колективних рішень, а тому наведені тут майже універсальні принципи, що можуть застосовуватися до індивідуальних ухвал, у той же час не можуть бути застосовані настільки ж безпосередньо або широко до колективних рішень.

Ефективне інформування відповідних осіб. Є два види вимог щодо інформування: загальне інформування про закони, правила та покарання, а також індивідуальне сповіщення про можливі дії проти конкретних осіб. Згідно з усталеним принципом верховенства права держави мають публікувати власні закони та правила, що регулюють поведінку їхніх громадян. Публікація такої загальної інформації відбувається автоматично, і між країнами немає значних відмінностей щодо того, яким чином вони виконують цей свій обов'язок. Вимоги щодо публікації правил і регламентів, особливо тих, які встановлюють регулятивні режими і за порушення яких передбачені покарання, містяться в різних положеннях конституції та законів. Зазвичай необхідне також поінформування про доступ до адміністративної системи. Наприклад, в ст. 36 Принципів Ради Європи сказано, що «[о]рган адміністративної влади повинен у разі необхідності надати роз'яснення щодо того, як ініціювати провадження і які процедурні дії потрібні при вирішенні питання, що належить до його компетенції»¹.

Ключовою для захисту прав особи від дій влади є вимога щодо інформування осіб про будь-яку дію, яку має намір здійснити орган влади, якщо така дія може нанести шкоду інтересам відповідних осіб. Таке повідомлення не повинне обмежуватися коротким викладом можливої негативної для особи дії; воно повинне бути достатньо докладним для того, щоб особа, про яку йдеться, зрозуміла характер проблеми та отримала доступ до наявної у адміністративного органу інформації, яка становить підставу для запланованої дії.

Принципи Ради Європи містять вимогу, закріплену в ст. 39, в якій сказано, що «[к]оли це доречно, адміністративний орган повинен сповістити відповідну особу 1) у належний термін і 2) належним чином, що він порушив адміністративне провадження і що дана особа має право представити факти, докази та аргументи»². Згідно з правом США право бути поінформованим ґрунтується на вимогах щодо належної юридичної процедури (due process), закріплених в Конституції Сполучених Штатів.

Адміністративно-процедурні закони Німеччини й Нідерландів містять конкретні вимоги щодо інформування, тимчасом як французькі й

¹ Посібник РЕ, с. 21.

² Посібник РЕ, с. 23.

британські вимоги походять з прецедентного права. Загальна вимога передбачена судовими стандартами «справедливості» або «належного управління». В усіх юрисдикціях окремі закони можуть передбачати особливі правила інформування при регулюванні певних питань.

Можливість бути почутим. Ще один ключовий обов'язок адміністративних органів полягає в забезпеченні можливості для особи, на інтереси якої негативно впливають дії держави, представити власну версію того, що сталося. У статті 38 Принципів Ради Європи про це сказано лаконічно: «Особи, яких це стосується, мають право представляти факти, аргументи й докази»¹. Хоча це фундаментальне положення широко прийняте, проте виникає чимало питань щодо необхідного характеру слухання. Справді, в США значна частина судової практики, пов'язаної з положенням про належну юридичну процедуру, стосується визначення необхідної форми слухань до того, як орган влади здійснить негативні для особи дії. В європейських системах існує схожа невизначеність щодо необхідного характеру слухань, при цьому державні органи мають широкий простір для дій на власний розсуд. У статті 44 Принципів РЄ просто сказано, що «[п]одання можуть бути як письмовими, так і усними, відповідно до національного законодавства»². При оцінці реалізації цього дискреційного права чи вимог національного законодавства часто застосовуються стандарти справедливості та належного управління.

Ризикуючи представити діапазон можливих слухань у надто спрощеному вигляді, можна виокремити три загальних типи. Вони виписані в американській та європейській системах з різною мірою деталізації. Перший тип просто дозволяє подати в письмовій формі відповідь на звинувачення й докази. Цей підхід детально викладено в адміністративному кодексі Нідерландів. Другий тип — неформалізоване представлення особою, відповідальною за прийняття рішення, а третій тип — формалізоване провадження, що по формі нагадує процес, подібний судовому. У німецькому адміністративно-процесуальному законодавстві деталізовано правила як неформалізованих, так і формалізованих слухань, тоді як у федеральному ЗАП США описано вимоги лише щодо формалізованих слухань. В окремих регуляторних законах часто конкретизується необхідний для їхньої реалізації характер слухань.

Безстороння особа, яка приймає рішення. Адміністративне право виходить з того, що рішення має прийматися безсторонньою особою і що таке рішення є неупередженим і ухваленим на підставі всіх поданих матеріалів. Ці вимоги детально викладені в статтях 25—28 Принципів РЄ у розділі під назвою «Об'єктивність і безсторонність»³. Серед вимог — заборона ухвалювати рішення у справі представникам органу, особисто зацікавленим у певному підсумку її розгляду (або таким, чії друзі або члени сім'ї мають особисту зацікавленість). ЗАП США містить дуже

¹ Посібник РЄ, с. 23.

² Посібник РЄ, с. 25.

³ Посібник РЄ, с. 17.

конкретні положення щодо осіб, які приймають рішення за підсумком офіційних слухань; ці положення покликані ізолювати зазначених осіб від неналежних контактів і забезпечити їхню безсторонність. Такий самий стандарт вироблений судовою практикою Франції та Сполученого Королівства і передбачений вимогами законодавства Німеччини. Доведена упередженість особи, яка приймала рішення, є майже універсальною підставою скасування судом адміністративного рішення.

Пояснення рішення. В усталеному адміністративному праві робиться наголос на прозорості, тож, відповідно до цього, сторони, інтересам яких було завдано шкоду діями влади, після закінчення слухань необхідно поінформувати про рішення, причому слід зазначити підстави, на яких воно було прийнято. Це особливо важливо тоді, коли сторона має намір добиватися результативного перегляду рішення на наступному щаблі того самого органу, оскільки їй необхідно знати, який аспект рішення доцільно оскаржувати.

У статтях 49–52 Принципів РЄ під заголовком «Поінформування, виклад підстав та зазначення засобів юридичного захисту»¹ наведено порівняно детальний опис вимоги щодо сповіщення й пояснення. В праві США, Німеччини та Нідерландів передбачено необхідність наведення обґрунтування прийняття рішення, так само як і в законі Франції з обмеженою сферою застосування, прийнятому через те, що Державна рада відмовилася визнати, що органи мають відповідний обов’язок. У Сполученому Королівстві, де немає конкретного закону, судова практика щодо обґрунтування є неоднозначною.

Можливість добиватися результативного перегляду. У кожній системі адміністративної юстиції передбачена можливість перегляду несприятливого рішення державного органу або апеляції проти такого рішення. Незалежно від того, хто має переглядати рішення — той самий орган на вищому рівні, омбудсмен, суди або певна комбінація цих трьох інстанцій — сторони, що оскаржують рішення, мають право клопотати про проведення такого перегляду. Щодо виконання цього обов’язку існують суттєві відмінності між системами, проте майже в усіх остаточне вирішення питання залишається за судами. Однак є певна вузька категорія обставин, за яких апеляція до вищого рівня органу є кінцевою можливістю оскарження, зокрема коли йдеться про відмову в наданні дозволу або пільг. Втім навіть у таких випадках за певних обставин можливий судовий перегляд.

Найбільші відмінності між режимами адміністративної юстиції стосуються того, чи необхідно стороні, яка оскаржує несприятливе для себе рішення, добиватися його перегляду в тому самому органі, перш ніж їй буде дозволено клопотати про судовий перегляд, або ж вона може звернутися до суду одразу після прийняття несприятливого рішення. Це питання розглядається нижче в контексті судового перегляду та доступу до судів.

¹ Посібник РЄ, с. 26–27.

Принципи судового перегляду адміністративних рішень

Засадничим елементом кожної розвинутої системи адміністративної юстиції є можливість для особи звертатися до судів за захистом проти будь-якого несприятливого для неї рішення чиновників. Варіанти цього принципу стосуються в першу чергу структури та процесу судового перегляду. До числа основних відмінностей належать існування спеціалізованих адміністративних судів, компетенція судів перевіряти як рішення агенції по суті, так і щодо процедури його прийняття, межі дискреційного права (свободи дій органу) або ступінь поваги судом рішення органу, а також те, чи має судовий перегляд касаційний характер (коли сторони наводять юридичні аргументи на підставі раніше досліджених доказів) або судовий та апеляційний характер (коли при перегляді суду представляються нові докази або судом повторно розглядаються наявні докази).

У цій главі йтиметься про суттєві елементи процесу судового перегляду, а також розглядатимуться важливі варіації їхнього застосування. Таким чином буде відображено конкретний контекст для української системи адміністративної юстиції, яка перебуває у стадії розвитку.

Характер судів, що здійснюють перегляд. Головна відмінність у системі судового перегляду стосується того, суди якого типу — загальні чи спеціалізовані адміністративні — розглядають адміністративні справи. Однак таке розмежування не є повним, оскільки в деяких країнах для певних видів справ передбачені спеціалізовані суди, тимчасом як загальні суди розглядають більшість апеляцій, а за певних обставин на рішення деяких адміністративних судів можна подавати апеляцію до вищих судів загальної юрисдикції. У системах, в яких адміністративні справи розглядають загальні суди, виконання цієї функції може бути доручено адміністративним палатам тих судів, які розглядають головним чином адміністративні апеляції. Хоча спеціалізовані адміністративні суди або палати сприяють розвитку певного рівня компетентності серед суддів, характер перегляду, який здійснюється судами, згідно з зазначеним нижче, переважно не пов'язаний з існуванням окремих судів.

Більшість європейських країн мають спеціалізовані адміністративні суди, що переглядають рішення органів влади. Ці суди — «спадок» французької системи та Державної ради, створених на початку XIX століття; вони міцно вкорінені в правову культуру. У континентальних системах апеляції на рішення органів влади мають подаватися до адміністративних судів, до числа яких входять суди першої інстанції та апеляційні суди (у Німеччині діє система судів трьох інстанцій). У більшості випадків рішення найвищого адміністративного суду оскарженню не підлягає. У Сполученому Королівстві дещо інша процедура — там апеляції на рішення певних агенцій розглядають спеціалізовані адміністративні судові органи, а початковий судовий перегляд здійснюється адміністративною палатою Вищого Суду. Апеляції на рішення цього суду подаються до звичайних апеляційних судів.

Усім системам, в тому числі тій, що діє в Сполучених Штатах, притаманні варіації та винятки. Як зазначено вище, хоча більшість апеляцій з адміністративних справ у США подаються до судів загальної юрисдикції, проте там існує кілька спеціалізованих судів, які розглядають певні види адміністративних справ. У Німеччині, крім загальних адміністративних судів, існують спеціальні суди з розгляду трудових спорів, справ, що стосуються соціального забезпечення, та фінансових справ, і всі вони займаються питаннями, які по суті належать до сфери адміністративного права. У Франції, попри сильні історичні прецеденти, пов'язані з діяльністю Державної ради, існують певні види адміністративних справ, які, відповідно до закону, повинні розглядатися цивільними або звичайними судами. Питання юрисдикції у Франції вирішуються Трибуналом конфліктів (Tribunal des Conflits), який визначає, адміністративний чи звичайний суд має розглядати справу. У деяких європейських системах до складу адміністративних судів включаються судді-непрофесіонали (тобто особи, що не мають юридичної підготовки).

Доступ до судового перегляду. Не завжди зрозуміло, однак, кого слід вважати стороною, на яку негативно вплинуло судове рішення. Безперечно, будь-яка сторона, на яку несприятливо вплинуло певне рішення, тобто яку покарано за порушення, якій відмовлено у видачі ліцензії, привілеї якої скасовано тощо, має право добиватися перегляду справи на вищому рівні. Проте у випадках адміністративних рішень загального застосування, а також тоді, коли індивідуальне рішення випадково вплинуло на третю сторону, не завжди ясно, хто має право на оскарження.

Наприклад, майже в кожній країні є певна система недопущення судового перегляду деяких видів рішень (скажімо, тих, що пов'язані з закордонними справами або питаннями національної безпеки), проте майже в кожній країні є спеціальні норми законодавства, які дозволяють судовий перегляд навіть рішень тих органів, що мають такий особливий статус, — принаймні на певній обмеженій кількості підстав. Так само національні закони передбачають перегляд окремих видів рішень агентцій, при якому судом не беруться до уваги попередні результати розгляду скарги, аргументація та висновки органу (так званий перегляд *de novo*), у той час як інші рішення переглядаються судом виключно на підставі матеріалів розгляду відповідної скарги органами та юридичних аргументів сторони, яка оскаржує рішення, і на основі презумпції коректності рішення органу. Ці відмінності знайшли відображення в американському адміністративному праві на федеральному рівні та на рівні штатів, а також у правових режимах інших розвинутих країн. У підготовлених Радою Європи стандартах судового перегляду визнається, що різними системами може здійснюватися повний перегляд рішення органу влади по суті або перегляд, обмежений питаннями законності рішення.

У праві США рішення з приводу того, хто саме може вимагати судового перегляду, зазвичай є таким, що приймається судами при вирішенні питання «процесуальної правоздатності». Питання визначення процесуальної правоздатності пов'язане як з положеннями Консти-

туції, так і з нормами законів і є дуже часто спірним і суперечливим. В європейських системах зазвичай передбачено ширший діапазон правил щодо оскарження, які стосуються «заінтересованих» сторін або сторін, «яких це торкається». У принципах РЄ йдеться про забезпечення можливостей судового перегляду тим «зацікавленим особам, які мають обґрунтовану зацікавленість у процедурі» (ст. 71 (iii)¹). У стандарті, застосованому судами Сполученого Королівства, йдеться про «обґрунтовану зацікавленість»; при цьому мається на увазі «щось середнє» між особою, яка втручається в чужі справи, і особою, яка має конкретні фінансові або юридичні інтереси. Німецьке право обмежує дану категорію лише сторонами, що мають юридичний інтерес, хоча це положення стосується перевірки адміністративних актів відповідно до законів Німеччини, а вони зазвичай впливають лише на індивідів. Нідерландський кодекс обмежує число можливих апелянтів «зацікавленими сторонами», які визначаються як сторони, на чий інтерес безпосередньо вплинуло рішення, про яке йдеться. У Франції категорія «зацікавлених сторін» для визначення процесуальної правоздатності певно ширша, ніж деінде, оскільки згідно з судовими рішеннями до неї належать інтереси морального та ідеологічного плану, а не лише економічні й правові.

Одна з найзначніших відмінностей між системами внутрішнього перегляду органом влади адміністративних рішень стосується того, чи обов'язково такий перегляд має передувати оскарженню в судах. У Принципах Ради Європи сказано, що країни *можуть* встановлювати вимогу проведення внутрішнього перегляду перед тим, як скаржникові надається право звернення до суду². У США, Німеччині та Нідерландах необхідно пройти всі шаблі оскарження всередині органу, перш ніж скаржник зможе звернутися до суду (так зване «вичерпання адміністративних засобів юридичного захисту»), в той час як у Сполученому Королівстві, Франції та деяких інших країнах цього не вимагається. Деякі країни, що розвиваються, з огляду на недовіру до органів влади, яка історично сформувалася серед їхніх громадян, визнали за доцільне забезпечити прямий доступ до судів тим, стосовно кого було прийнято несприятливе рішення.

У випадках, коли судова перевірка передбачає повний перегляд справи, у тому числі представлення доказів та оцінку фактів справи і політичних рішень органу влади, зменшується потреба у перевірці початкового рішення всередині органу. Однак при цьому суди підмінюють адміністративний орган в сфері прийняття політичних рішень, орган позбавляється можливості виправити помилку, зроблену на його нижчому шаблі, також зростає завантаженість судів.

У системах адміністративної юстиції, в яких суд першої інстанції проводить повний розгляд питання, у тому числі вивчає й оцінює докази, існує можливість подання апеляції до вищого суду. Згідно з реко-

¹ Посібник РЄ, с. 39.

² Стаття 77 та коментар до неї; Посібник РЄ, с. 43.

мендаціями Ради Європи щодо судового перегляду на початкові судові рішення повинна існувати можливість подати апеляцію до суду вищої інстанції¹. Польща змінила свою систему адміністративних судів, створивши Верховний адміністративний суд, що частково пояснюється реакцією на зазначену рекомендацію, а також на рішення Європейського суду з прав людини, які привели до її прийняття. У деяких країнах після того, як суд першої інстанції ухвалив рішення, забезпечені можливості для повноцінної апеляції, а також для розгляду касаційної скарги.

Зупинення адміністративного рішення. Важливим елементом адміністративної юстиції є захист інтересів сторін, на яких негативно впливає рішення влади, при здійсненні ними судового оскарження такого рішення. Різні країни підходять до цього питання кількома різними способами. Деякі рішення органів влади автоматично зупиняються в результаті подачі апеляції до суду, тоді як для зупинення інших рішень необхідне клопотання або звернення до судів. Наприклад, загальноприйнятою є практика, що стягнення податків зазвичай зупиняється і ставиться в залежність від результатів судового перегляду відповідного рішення (хоча при цьому часто нарахування відсотків не припиняється). За інших обставин, таких як зупинення або скасування банківських ліцензій та адміністративний арешт активів, зупинення рішення ніколи не дозволяється, оскільки це дало б змогу можливому порушнику вивести активи, щодо яких приймається відповідне рішення.

Однак у більшості випадків існує можливість звернутися до органу влади або суду з проханням про зупинення негативного рішення до моменту, коли буде винесено судове рішення. Принципи 73–76 Адміністративних принципів Ради Європи передбачають, що сторона, яка оскаржує рішення, має «право» клопотати про його зупинення або про «тимчасовий захист»². У них зазначені вимоги щодо процедури, зокрема, вона має бути швидкою, а за надзвичайних обставин таке клопотання може бути задоволене без забезпечення участі інших зацікавлених осіб. Однак у такій ситуації інші особи, інтереси яких зачіпає дана справа, мають право на те, щоб після такого зупинення їхні заперечення були розглянуті якомога швидше. Рекомендації Ради Європи стосовно виконання адміністративних рішень також передбачають, що особа, яка подала апеляцію, повинна мати змогу звернутися з клопотанням про зупинення рішення на період до завершення розгляду апеляції у випадку, коли зупинення не є автоматичним відповідно до закону³.

Характер перегляду. Як видається, між країнами існує значна відмінність щодо характеру розгляду адміністративних справ у судах. Най-

¹ Розділ В.4.і. «Судовий перегляд адміністративних актів». Рекомендація Рес (2004)20, Комітет Міністрів Ради Європи, 9 вересня 2003 р.

² Посібник РЄ, с. 41.

³ Розділ І.1.б. Додатка до «Виконання адміністративних і судових рішень в галузі адміністративного права». Рекомендація Рес (2003)16, Комітет Міністрів Ради Європи, 15 грудня 2004 р.

простіше її підсумувати таким чином: з одного боку, визначення законності рішення; з іншого — повний апеляційний процес із повторним дослідженням всіх фактів та змісту (суті) рішення органу. При визначенні законності суд вивчає процедуру, використану органом влади, а також зміст рішення, зіставляючи їх з юридичними приписами конституції, законодавства та регламентів¹. Це схоже на розгляд касаційної скарги або еквівалентне йому, оскільки суд не має права брати до уваги нові факти або оцінювати аргументи та політичні міркування, що лягли в основу рішень. В іншому випадку — повний перегляд в апеляційному порядку, в якому суд визначає, чи були правильними фактичні висновки органу, а також його дискреційні рішення. Це дає змогу суду замінити первісне рішення представників влади своїм новим рішенням.

У Сполучених Штатах апеляційні суди нечасто займаються визначенням фактів і дуже рідко беруть до уваги докази або заслуховують свідків. У більшості країн цивільного (континентального) права, а також у Сполученому Королівстві при розгляді звичайних апеляцій, апеляційний суд першого рівня повторно розглядає початкову справу. У Німеччині, хоча і не передбачено повного повторного розгляду справи, проте дозволяється представляти додаткові докази. У Сполученому Королівстві судові органи, створені для розгляду адміністративних апеляцій, фактично здійснюють повторний розгляд справи. Однак підстави для подання апеляцій до судів Сполученого Королівства обмежені набагато вужчими питаннями, пов'язаними з визначенням того, перевищив орган свої повноваження чи, навпаки, діяв виключно у відповідності до своїх правил. Суд не уповноважений визначати правильність суті рішення органу.

З іншого боку, адміністративні суди першої інстанції в Німеччині мають право здійснювати повне повторне вивчення справ, винесених на їхній розгляд, у тому числі проводити власне розслідування і збирати нові докази. На рішення органу при цьому майже не зважають. Суди другої та третьої інстанції обмежуються переглядом виключно питань права. У французькій системі передбачено базовий розгляд фактів та питань права в адміністративних судах першої інстанції, хоча такі провадження майже завжди проводяться на підставі письмових подань. Суд, як слідчий орган, може зажадати, щоб сторони, в тому числі адміністративний орган, надали йому додаткову інформацію та відповіді на його запитання. Подальший розгляд у Державній раді передбачає прийняття незалежного рішення урядовим комісаром (*commissaire du gouvernement*), котрий готує рекомендацію, в якій він висловлює підтримку

¹ Різниця між слідчою (*inquisitorial*) системою цивільного права та змагальною системою загального права також має значення. Суди першої інстанції в системі цивільного права є активними учасниками провадження, адже вони збирають докази і допитують свідків. Американська модель, за якої орган влади захищає свою позицію у спорі з приватною стороною перед нейтральним арбітром, не використовується в цивільно-правових системах при судовому перегляді на рівні першої інстанції.

ухвали адміністративного суду або заперечує проти неї (а також може висловитися на користь повернення справи до суду на дослідження). Зазвичай, хоч і не завжди, ця рекомендація приймається Державною радою. В Іспанії судовий перегляд в адміністративних судах традиційно обмежується питаннями законності, хоча там в останні роки діапазон перегляду дещо розширився. У Польщі судовий перегляд також переважно обмежується питанням законності.

Перегляд нормативних актів органу влади (правил, регламентів, інших нормативних актів та інших колективних рішень). Правові системи виявляють меншу однаковість, коли йдеться про контроль за актами органів влади, не спрямованими на окремих індивідів, а призначеними для загального застосування. У праві США такі акти зазвичай називаються правилами або регламентами. Ці терміни вживаються також і в європейських правових системах поряд із термінами «підзаконні акти» або «нормативні акти». Вони вказують на рішення органів влади, які стосуються певного широкого кола осіб — зазвичай у перспективному плані. Хоча можна стверджувати, що в більшості правових систем існує певна можливість судового перегляду таких актів, проте шлях до такого перегляду буває дуже різним. З іншого боку, відмінності в характері перегляду не настільки значні. Суди мають дати відповідь на питання, чи дотримувався орган влади належних процедур при прийнятті правил і чи ці правила не виходять за межі повноважень, наданих йому відповідним законом. На відміну від судового перегляду індивідуальних адміністративних актів, суди дуже рідко здійснюють оцінку суті регламенту або нормативного акта.

Іноді процес створення і контролювання правил та регламентів виходить за межі вузького тлумачення того, що належить до сфери «адміністративного права». Наприклад, загальні принципи, сформульовані Радою Європи, не стосуються ні процесу прийняття підзаконних актів, ні оскарження їх у судах. У німецькому адміністративному праві зазвичай не йдеться про такі акти (які іноді в перекладі називаються «статутними наказами»), і в ньому передбачений дуже обмежений доступ до судового перегляду, оскільки у фокусі німецького адміністративного права перебувають адміністративні, або індивідуальні, акти. Адміністративні суди федеральних земель мають певні повноваження щодо перегляду правил земель, але не федеральних актів. З іншого боку, нідерландське право ставиться до нормативних актів так само, як і до індивідуальних, коли справа стосується процедурних правил та судового перегляду. Так само французьке адміністративне право не проводить значної відмінності між індивідуальними й загальними актами, передбачаючи нагляд за тими й іншими з боку Державної ради.

У Сполучених Штатах федеральне адміністративне право передбачає оскарження в судах правил та регламентів органів — або під час їх прийняття, або тоді, коли орган застосовує їх в процесі виконання вимог законів (*enforcement proceeding*). З іншого боку, деякі адміністративно-процесуальні закони штатів передбачають перевірки регулятор-

них актів спеціальним комітетом законодавчого органу штату на предмет їх відповідності законам, які надають відповідні повноваження (enabling laws). Судовий перегляд не допускається, за винятком надзвичайних випадків оскарження у провадженнях щодо примусового виконання вимог законів.

Підхід, застосовуваний у Сполученому Королівстві, схожий на той, що характерний для адміністративного права США. Теоретично парламент перевіряє й затверджує підзаконні акти («делегована законотворчість») міністерств. Парламентський перегляд здійснюється шляхом консультацій до прийняття акта або розгляду й схвалення після його прийняття. Оскарження в суді можливе лише тоді, коли стверджується, що акт прийнято з перевищенням повноважень, наданих законом (*ultra vires*); зазвичай суди при цьому не оцінюють конкретний регуляторний акт по суті.

Виконання судових рішень. Судовий перегляд адміністративних актів може призвести до ухвалення рішення проти приватної сторони, яка подала позов, або проти органу влади чи посадовця, що видав рішення, яке оскаржується. У рекомендації від 2003 р. Рада Європи висловилася з приводу обох аспектів¹. Виконання стосовно приватних осіб здійснюється згідно із загальними юридичними правилами будь-якої країни або шляхом накладення й збирання штрафів або за допомогою зобов'язуючих актів, таких як судові заборони, які мають на меті примусити їх виконувати адміністративне рішення. Більш проблематично домогтися від державних посадовців виконання судових рішень, якими їхні власні рішення було скасовано. Серед систем адміністративної юстиції існує значна розбіжність щодо концепції відповідальності держави або її адміністративних органів перед приватними особами, які постраждали внаслідок адміністративних дій чи бездіяльності. У деяких системах, зокрема в американській, доктрина імунітету суверена зазвичай унеможливорює позови до органів виконавчої влади та чиновників стосовно відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок виконання ними своїх обов'язків, навіть у випадках, коли суд міг би визнати їхню неправоту. Натомість у багатьох європейських системах відповідальність органів влади за шкоду або сплата компенсації вважається ключовим механізмом гарантування відповідальності адміністративних органів. У статті 79 Принципів Ради Європи вжито зобов'язуюче формулювання: «[н]еобхідно гарантувати компенсацію шкоди, спричиненої адміністративним актом або неприйняттям такого акта»². З коментарів щодо цього принципу стає ясно, що цій вимозі відповідають індивідуальні позови щодо деліктного правопорушення або порушення умов контракту (*legal actions in tort or contract*), проте в більшості систем передбачені окремі підстави для позовів. Слід зазначити, що між державами існують відмін-

¹ «Виконання адміністративних і судових рішень в галузі адміністративного права». Рекомендація Rec(2003)16, Комітет Міністрів Ради Європи, 15 грудня 2004 р.

² Посібник РЄ, с. 47.

ності щодо міри відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну постраждалим особам.

У Сполученому Королівстві вимога щодо відшкодування збитків може міститися в позові з оскарженням законності адміністративного акта, якщо вона поєднується з вимогою щодо іншого засобу судового захисту. В іншому разі домагатися відшкодування необхідно шляхом подання приватного позову. У Німеччині позови щодо відшкодування збитків слід подавати до цивільних судів, і проведення таких судових процесів зазвичай не вважається функцією адміністративного права. У Франції рішення адміністративних судів і Державної ради створили значний обсяг судової практики у сфері адміністративної відповідальності. За певних обставин зазначена практика передбачає компенсацію навіть тоді, коли агенцію не визнано відповідальною. Державна рада Бельгії може присуджувати відшкодування, однак лише в надзвичайних випадках і у випадку визнання вини. У Нідерландах постраждалі сторони можуть домагатися відшкодування в адміністративних судах, якщо вони водночас вимагають скасування адміністративного акта, або в цивільних судах після скасування акта адміністративним судом.

Глава 3. Особливості адміністративної юстиції в окремих державах

Німеччина. За своєю структурою система німецької адміністративної юстиції більше нагадує американську модель, ніж інші європейські системи, такі як французька чи англійська. Спеціалізовані адміністративні суди з повноваженням скасовувати державні акти існували в Німеччині ще з XIX століття, проте нині існуюча структура ієрархічна за своїм характером, йдучи від конституційних положень до адміністративних приписів і законів щодо конкретних органів та питань. Конституцією передбачений розподіл повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, причому судова гілка уповноважена приймати рішення щодо конституційності законодавства, а також щодо того, чи узгоджується акт виконавчої влади з намірами законодавців. Навіть федеральний характер німецького уряду, коли землі (тобто окремі суб'єкти федерації) наділені значним обсягом адміністративних повноважень, нагадує американську модель (хоча німецькі землі мають меншу автономію, оскільки значна частина їхніх повноважень пов'язана з реалізацією федеральних законодавчих актів, а не власного законодавства).

У Німеччині адміністративні акти вимагають конкретного обґрунтування з посиланням на закон. Адміністративні органи керуються двома принципами. Згідно з першим жоден адміністративний акт не повинен суперечити відповідному закону; згідно з другим для позитивної реалізації адміністративних повноважень необхідна конкретна законна під-

става. Отже, залишається мало місця для дій влади, які не мають переконливого обґрунтування в конкретному законі. Визначення «законності» адміністративних актів є головною метою процесу судового перегляду. Адміністративно-процесуальний кодекс 1976 р. є найважливішим при визначенні законності, в той час як інші закони, включно з Основним Законом 1949 р., складають повну систему для прийняття рішень в галузі адміністративного права. Закони та рішення Європейського Союзу також створюють підґрунтя для визначення законності адміністративних актів.

Сполучені Штати Америки. Загальна структура національного адміністративного права в Сполучених Штатах ґрунтується на конституційному розмежуванні трьох гілок влади та їхніх відповідних повноважень. Конгрес ухвалює закони, що вимагають від виконавчої гілки виконання певних дій. Законність здійснення цих повноважень підлягає перегляду спочатку в рамках органу, а потім у судах. Межі дій виконавчої гілки влади визначаються Конституцією, конкретними актами Конгресу та Законом про адміністративну процедуру. Зазвичай судовий перегляд здійснюється федеральними судами загальної юрисдикції. Якщо до цієї загальної картини придивитись уважніше, то в ній можна знайти багато важливих етапів, моментів та винятків, але саме таке уявлення в цілому має більшість поінформованих американців про систему адміністративного права.

Проте для цілей порівняння ця спрощена картина не така корисна, як більш детальне розуміння. Проілюструємо це на двох ключових прикладах. По-перше, внаслідок федерального характеру уряду США в різних штатах існує загалом 50 різних режимів адміністративного права, причому в багатьох із них масштаб органів влади притаманний країнам, що розвиваються, а не національній системі, що має спрямовувати зусилля на задоволення інтересів 300 мільйонів людей. У штатах до контролювання дій адміністративних органів існує велика кількість підходів, які пропонують різні моделі законодавчих і судових наглядів та обмежень.

Другий приклад, що ставить під сумнів корисність спрощеної моделі, — існування в Сполучених Штатах спеціалізованих судів, які займаються питаннями адміністративного права. Хоча на те, що судовий перегляд здійснюють суди загальної юрисдикції, часто вказують як на головну різницю між американською та європейською системами, у США дедалі частіше використовуються спеціалізовані суди для вирішення складних та спеціалізованих позовів. До числа цих судів належать Суд з питань оподаткування (Tax Court) і Суд з питань міжнародної торгівлі (Court of International Trade), спеціалізовані суди на рівні федеральних судових округів, що здійснюють перегляд адміністративних рішень певних органів влади, а також Федеральний окружний апеляційний суд (Court of Appeals for the Federal Circuit) і Суд з розгляду апеляцій ветеранів (Court of Veterans Appeals) — спеціалізовані суди другої інстанції, створені для здійснення судового перегляду певних адміністративних справ.

Отже, американську модель було б точніше назвати американськими «моделями», які мають набагато більше спільного з європейськими системами, ніж це здається на перший погляд, і які пропонують значний обсяг різноманітного досвіду, котрий може виявитися дуже корисним для країн, що розвиваються, яким потрібна допомога у створенні власної унікальної системи.

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії. У Сполученому Королівстві адміністративне право дуже відрізняється за своєю специфікою від адміністративного права США, а також більшості країн Європи. Воно важливе і тому, що становить частину правових систем колишніх британських колоній, і тому, що способи його застосування схожі на ті, які характерні для режимів адміністративного права, створених за інших умов. У Сполученому Королівстві немає писаної конституції, яка становила б основу повноважень органів влади, і принаймні в теорії не існує формального розмежування гілок влади, оскільки парламент є найвищою владою при вирішенні правових питань та питань урядування. Парламент має повноваження змінювати будь-який прийнятий ним самим закон, у тому числі правила, зміна яких в інших країнах може вимагати особливих процедур, таких як внесення поправок до конституції. «Виконавча» гілка в цій парламентській системі складається з міністрів, які належать до правлячої партії, тобто тієї, що має більшість у парламенті, тож адміністративна влада зосереджена на законодавчому полі. Це має особливе значення для прийняття підзаконних актів, таких як правила та регламенти, оскільки парламент, делегуючи повноваження міністрові, фактично передає їх своєму членові, забезпечуючи йому більший простір для дій на власний розсуд порівняно з тим, що вважалося б нормою в країнах з розділеними законодавчою та виконавчою гілками.

Попри верховенство парламенту, у Сполученому Королівстві також існує історична традиція здійснення судами нагляду за тим, чи не виходять дії виконавчої влади за межі її повноважень. У теорії, коли суди обмежують дії виконавчої влади, вони втілюють волю парламенту, заявляючи, що відповідна дія (рішення) прийнята з перевищенням наданих законодавством повноважень (*ultra vires*). Таким чином, суди відділені від виконавчої функції уряду, однак в галузі адміністративного права вони реалізують верховенство парламенту.

Ці концептуальні відмінності видаються доволі нечіткими в плані практичного застосування в сфері врядування, особливо при порівнянні з іншими країнами Європи. Парламент прийняв загальні закони, які визначають адміністративні процедури, і конкретні закони, які передбачають специфічні процедури, у тому числі щодо апеляцій до урядових агенцій, а також створював різні адміністративні агенції та судові органи. Крім того, як член Європейського Союзу Сполучене Королівство повинне виконувати рішення різних органів — складових частин механізму ЄС, які накладають зовнішні обмеження на верховенство парламенту в деяких галузях, пов'язаних з адміністративним правом.

Франція. У Франції галузь адміністративного права ширша, ніж у будь-якій іншій країні з числа тих, чиї системи розглянуто тут. Історично сформувалося різке розмежування публічного й приватного права, причому визначення «публічного права» було широким і недостатньо чітким. Створена у 1799 р. Державна рада здійснювала судовий нагляд (а також надавала урядам юридичні консультації та поради) щодо меж повноважень державної влади за різних систем урядування та конституцій. Сукупність рішень Державної ради є джерелом значної частини «адміністративного права» Франції. Такий підхід доволі знайомий юристам США та Сполученого Королівства, які мають справу із загальним правом. Нині існують підпорядковані Державній раді суди першої та другої інстанцій, а також Трибунал конфліктів, що визначає, які суди мають вирішувати спір — приватноправові, адміністративні або публічно-правові.

Крім того, в нинішній французькій конституції адміністративне право представлено в дещо іншому контексті, оскільки вона не обмежує законотворчість парламентом. Натомість президентові Франції надано повноваження видавати укази або регламенти в галузі управління з питань, не віднесених конкретно до компетенції парламенту. Таким чином, на відміну від більшості систем, законодавча гілка не є єдиним джерелом «законів», що їх має реалізовувати виконавча влада.

Конституційні межі діяльності Державної ради та її повноважень вирішувати, чи вийшли дії уряду за межі його законних повноважень, теж дещо інші. Хоча головним джерелом є Конституція 1958 р., до конституційного регулювання належить революційна Декларація прав людини і громадянина 1789 р., а також преамбула до конституції 1946 р. Крім того, фундаментальні принципи, вказані в конституції 1946 р. і визнані в законах республіки, забезпечують підстави для анулювання актів органів влади. Як і у випадку будь-якої іншої держави — члена Євросоюзу, право ЄС нині становить додатковий рівень контролю за діями органів виконавчої влади.

Австрія. Австрія має один з найдавніших і найстабільніших адміністративно-правових режимів у Європі; його було започатковано ще в XIX столітті. В адміністративному кодексі виписані процедури розгляду спорів органами як на рівні окремих суб'єктів федерацій (земель), так і на федеральному рівні. Апеляції на рішення цих початкових інстанцій слід подавати до адміністративних трибуналів — або незалежних, або таких, що функціонують як вищий підрозділ органу. Предметом провадження в цих трибуналах може бути перегляд рішення суду першої інстанції, винесеного на підставі фактів, а також скарги на недотримання законів або процедур. Існує однорівневий адміністративний суд, який розглядає апеляції на рішення адміністративних трибуналів. Австрійське законодавство дозволяє звертатися до цього суду лише після закінчення розгляду апеляції на рівні адміністративних трибуналів (тобто якщо вичерпані засоби адміністративно-правового захисту).

Розгляд апеляцій адміністративними трибуналами задовольняє вимогу ст. 6 Європейської конвенції з прав людини щодо необхідності

розгляду адміністративних справ у двох інстанціях, хоча в Австрії й обговорюється доцільність заснування адміністративного суду першої інстанції, який розглядав би скарги на початковій стадії. До юрисдикції Конституційного суду належать конфлікти між загальними судами та адміністративними трибуналами або адміністративним судом, а також спори між ним самим та адміністративним судом.

Австрія має низку узгоджених актів, які регулюють питання адміністративного судочинства у країні. Ці закони було переглянуто й повторно запроваджено у 1991 р.; до їх числа належать Вступний акт до законів про адміністративну процедуру, Загальний закон про адміністративну процедуру, Закон про адміністративні покарання та Закон про виконання адміністративних законів. Зміни до Закону про адміністративний суд було прийнято у 1985 р. У зазначених законах дуже детально виписані процедури розгляду справ, перегляду судових ухвал та виконання рішень.

Інші країни

У розглянутих вище п'яти системах запропоновано різні підходи до адміністративного права, які згодом були використані багатьма країнами, що здійснювали радикальне реформування своїх систем адміністративної юстиції. Деякі інші держави також служили прикладом і справляли вплив, тож і вони заслуговують на певну увагу. Нідерланди зовсім недавно провели широкомасштабну ревізію адміністративного права, прийнявши у 1994 р. новий, всеохоплюючий кодекс, який уже став моделлю реформування для деяких країн, що розвиваються. У цьому кодексі визнано доречність як писаних, так і неписаних принципів права при вирішенні питань щодо «законності» адміністративних дій, проте в нього внесено не згадувані в попередньому кодексі елементи того, що називається «належним управлінням» («proper administration»). Крім того, кодексом встановлено однорідні процедури в рамках здійснення урядом функцій, пов'язаних з виданням адміністративних актів; це дало змогу скасувати кілька спеціальних адміністративних законів. Бельгія має найвиразнішу на континенті традицію судового перегляду адміністративних рішень звичайними судами, проте у ній також створені адміністративні трибунали, які є частиною виконавчої гілки влади, у тому числі державну раду, що повноважна скасовувати адміністративні акти.

Нещодавно реформовані адміністративно-правові режими

Упродовж останніх 20 років країни, що заснували нові, демократичні інституції, відмовившись від соціалістичних правових систем, радикально реформували свої адміністративно-правові режими. Нижче йтиметься про кілька країн, які розробили нові або піддали ревізії старі процедури, пов'язані з прийняттям рішень державними органами та активним судовим розглядом цих рішень.

Польща. Польща продовжує користуватися Законом 1960 р. про адміністративну процедуру, який було суттєво змінено з метою приведен-

ня його у відповідність до нових концепцій адміністративної відповідальності. Кодекс містить детальні положення щодо прийняття початкових адміністративних рішень та оскарження їх у вищих органах влади.

У 2004 р. було створено Вищий адміністративний суд, призначення якого — розглядати апеляції на рішення адміністративних судів першої інстанції відповідно до внесеної у 1997 р. поправки до польської конституції. Перед тим існувала лише одна адміністративно-судова інстанція. Новий Вищий адміністративний суд є найвищою інстанцією щодо адміністративних справ, хоча з певних питань він може консультуватися з Конституційним судом.

Розгляд справ у польських судах першої інстанції має на меті визначити, чи були законними дії адміністративного органу. З метою забезпечення ефективного вирішення справ створено посередницьку службу і передбачено спрощений процес розгляду. У більшості випадків, перш ніж подавати скаргу до суду, потрібно оскаржити початкове рішення в органі влади, який його ухвалив, і дочекатися винесення ним остаточного рішення. Під час розгляду скарги суд аналізує головним чином не фактичні обставини справи, а питання правильності процедури та наявності правових підстав для винесеної ухвали. На заключному етапі Вищий адміністративний суд розглядає відповідність рішення суду першої інстанції юридичним стандартам і рідко коли дає оцінку фактичним обставинам справи.

Угорщина. В Угорщині система адміністративного судочинства продовжує функціонувати так, як це відбувалося впродовж десятиліть. Попри розмови про потребу реформування, значних змін не відбулось. Не існує окремих адміністративних судів, хоч у Верховному суді є адміністративна секція, а у місцевих судах діють адміністративні палати. Скарги на рішення адміністративних органів мають подаватися до місцевих — районних або міських — судів. Зазвичай скаргу можна подавати лише на остаточне рішення по суті справи, тож перш ніж звертатися за судовою перевіркою рішення, необхідно вичерпати всі можливості оскарження у відповідному адміністративному органі.

Суд розглядає справу відповідно до загальних правил цивільного процесу, зосереджуючи увагу головним чином на законності тих аспектів рішення, про які йдеться в скарзі. Суд майже не вивчає фактичних обставин справи. За винятком окремих зазначених у законі випадків, рішення суду першої інстанції не підлягає оскарженню, хоча передбачена можливість перевірки законності такого рішення. Дозволені законом апеляції розглядає адміністративна секція Апеляційного суду. Верховний суд може здійснювати перегляд остаточних рішень в адміністративних справах, якщо стверджується порушення закону або існують сумніви щодо однорідності судової практики чи узгодженості рішень Верховного суду.

Було проведено кілька досліджень і висловлено три пропозиції щодо реформування адміністративного судочинства в Угорщині, а саме — прийняття нового адміністративно-процесуального закону, який має

прийти на зміну законові 1957 р., до якого багато разів вносилися поправки, ухвалення окремого закону щодо судової процедури розгляду апеляцій на адміністративні рішення і створення нового адміністративного суду. Обговорення цих пропозицій триває.

Болгарія. Болгарія щойно (у грудні 2006 р.) прийняла новий, всеохоплюючий Адміністративно-процесуальний кодекс і нині запроваджує систему адміністративних судів першої інстанції в рамках заходів, пов'язаних зі вступом країни до Євросоюзу. Скарги на рішення адміністративних органів можна подавати до адміністративних судів незалежно від того, чи було оскаржено рішення на вищому щаблі адміністративного органу, який його ухвалив. Адміністративний суд може заново дослідити обставини справи, які були винесені на розгляд органу, а крім того, має право взяти до уваги нову інформацію. На рішення адміністративних судів можна подавати касаційні скарги до Вищого адміністративного суду, який в окремих вузько визначених випадках може розглядати також і апеляції.

Новий Адміністративно-процесуальний кодекс доволі детальний; його розробляли впродовж кількох років. У ньому охарактеризовано різні типи адміністративних актів, у тому числі індивідуальні, загальні, а також нормативні. У новому кодексі виписано процедури підготовки таких актів, а також оскарження їх на вищому рівні адміністративного органу та в судах. Новим законом також визначено роль прокурорської служби, наділеної значним обсягом повноважень щодо відкриття проваджень та втручання у справи, що їх розглядає орган чи суд.

Словенія. Словенія має один адміністративний суд, який розглядає майже всі скарги на рішення адміністративних органів. На його рішення можна подавати касаційні скарги та апеляції до Верховного суду. Закон 1997 р. про адміністративні спори регулює судові процедури, а Закон 1999 р. про адміністративні процедури — дії адміністративних органів. Той, хто оскаржує рішення адміністративного органу, має спочатку звернутися до другої інстанції у рамках цього органу, і лише потім може подати скаргу до адміністративного суду, якщо законом не передбачено інше.

Адміністративний суд не бере до уваги нові докази, якщо обставини справи скаргника розглядалися під час провадження в адміністративному органі. Зазвичай суд досліджує питання про те, чи дотримувався адміністративний орган належних процедур, чи мав він повноваження розглядати справу і чи відповідає дане рішення його призначенню. Суди не можуть замінювати своїм рішенням рішення адміністративного органу, якщо той діяв у межах власних дискреційних повноважень. Верховний суд розглядає апеляцію лише з точки зору відповідності оскаржуваного рішення законові, крім випадків, коли адміністративний суд брав до уваги нові докази. У деяких вузько визначених випадках Верховний суд може врахувати докази, неправомірно не розглянуті адміністративним судом першої інстанції. Якщо це доцільно з точки зору захисту суспільних інтересів, у провадженні на бо-

ці будь-якої із сторін може взяти участь державний захисник або інший представник влади, призначений судом.

Верховний суд має початкову юрисдикцію стосовно виборчих спорів, позовів, поданих радою суддів або радою персоналу стосовно суддів чи прокурорів, та стосовно оскарження деяких державних правил.

Литва. Адміністративна юстиція в Литві регулюється головним чином Законом про публічну адміністрацію та Законом про адміністративні провадження; обидва були прийняті у 1999 р. Водночас держава створила нову систему, до складу якої входять п'ять регіональних адміністративних судів, а також муніципальні, регіональні та національна комісія з урегулювання адміністративних спорів. У 2001 р. Литва створила Вищий адміністративний суд.

Дії державних органів регулюються Законом про публічну адміністрацію, в якому виписано процедури, що їх слід дотримуватися тим, хто видає адміністративні акти. До числа таких процедур належать ті, що стосуються подання клопотань, розгляду доказів та винесення рішень. Закон не містить положень щодо оскарження рішення на вищих щаблях адміністративного органу. Апеляції на несприятливі адміністративні рішення можна подавати до комісій з урегулювання адміністративних спорів, які вирішують їх без проведення слухань, або безпосередньо до одного з п'яти регіональних адміністративних судів.

Провадження в цих судах нагадують процеси, на яких розглядаються цивільні позови: перш ніж постановити рішення, суди досліджують як правові питання, так і обставини справи, а також усі необхідні докази. Апеляції на ці рішення подаються до Вищого адміністративного суду, який розглядає їх як повноцінні апеляції. Законодавством Литви не передбачено перегляду адміністративних рішень в касаційному порядку. Вищий адміністративний суд також виступає як суд першої інстанції при розгляді деяких справ, пов'язаних з виборами, при оскарженні регуляторних адміністративних актів головних державних адміністративних органів та у деяких інших випадках. Суд також зобов'язаний стежити за тим, щоб регіональні адміністративні суди дотримувалися однакових підходів при застосуванні законів і однаково тлумачили ці закони.

Латвія. Новий Закон Латвії про адміністративну процедуру ухвалений у 2001 р., а набрав чинності у 2003 р. Відповідно до зазначеного закону в лютому 2004 р. в країні введено в дію нову трирівневу систему адміністративних судів. Новий закон доволі багатоплановий: він регулює як дії адміністративних органів, так і питання судового перегляду їхніх дій.

Виписані процедури, що стосуються процесу прийняття індивідуальних адміністративних актів в адміністративних органах, а також процедури, що пов'язані з оскарженням рішень на вищих щаблях адміністрації. Перш ніж подавати скаргу до суду, необхідно оскаржити рішення в самому адміністративному органі, за винятком випадків, коли у відповідному органі немає вищого рівня; тоді апеляцію можна подавати одразу до суду.

Адміністративні суди першої інстанції розглядають апеляції на осно-

ві власної правової оцінки та оцінки обставин справи, проводячи слухання, на яких сторони наводять свої аргументи і у випадку необхідності заслуховуються висновки експертів. При розгляді апеляції адміністративні апеляційні суди можуть також брати до уваги докази; вони повинні розглянути всі правові питання та фактичні обставини. Адміністративно-правовий відділ Верховного суду Латвії розглядає касаційні скарги на рішення адміністративних апеляційних судів.

Естонія. В основу свого Закону 2002 р. про адміністративну процедуру Естонія поклала модель, дуже схожу на німецьку, встановивши стандарти, пов'язані з оскарженням конкретних адміністративних актів. Того ж року в країні було ухвалено Закон про альтернативне виконання та сплату штрафів і Закон про відповідальність держави, метою яких була уніфікація виконання адміністративних рішень і визначення відповідальності держави за порушення прав громадян. У Законі про адміністративну процедуру виписані правила розгляду скарг на адміністративні рішення і закріплено права осіб на оскарження дій органів влади, справедливий розгляд справи і отримання обґрунтування будь-якого рішення. У законі також виписано процедуру подання апеляції до вищого адміністративного органу або безпосередньо до судів.

Адміністративні суди було реформовано у 2001 р., відповідно до нового Кодексу адміністративного судочинства. Ним встановлено чотири адміністративні суди першої інстанції, які не мають юрисдикції стосовно адміністративних правопорушень, і чітко визначено їхні повноваження щодо «справжніх» адміністративних рішень органів влади. Суди розглядають усі аспекти скарги, досліджуючи під час слухання справи всі представлені докази. Апеляції на рішення адміністративних судів подаються до двох з трьох регіональних окружних судів, що мають адміністративні палати. Вони аналізують фактичні обставини справи та прийняті правові рішення, беручи до уваги в разі необхідності нові докази. Касаційні скарги на ці рішення розглядає адміністративна палата Верховного суду.

Глава 4. Запровадження адміністративної юстиції в Україні

Розвиток демократичних інститутів в Україні обумовлює необхідність подальшого вдосконалення судової системи, підвищення ролі судів в забезпеченні захисту прав та законних інтересів громадян. У державі, яка прагне стати правовою, суд зобов'язаний бути авторитетним, владним, самостійним, справді незалежним. Люди хочуть бачити в ньому не бюрократичну установу, повільну під час розгляду справ і швидко на розправу, а реального і надійного захисника їхніх прав і інтересів, незалежного від того, яку б високу посаду не обіймав порушник та які б

впливові зв'язки не пустив він у хід. Реалізація конституційних норм, які гарантують право кожному на судовий захист його прав і свобод, потребує створення адекватних правових інститутів. Це завдання має особливу актуальність в сучасних умовах життя українського суспільства, оскільки діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб ще не повною мірою відповідає конституційним вимогам.

Правова обумовленість та значення запровадження адміністративної юстиції

Створення активного правозахисного органу, який забезпечував би належний судовий захист прав і свобод громадян у сфері їх взаємовідносин із органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, відіграє дуже важливу роль у демократизації суспільних відносин у нашій країні, у формуванні правової державності та досягненні пріоритетів, проголошених у Конституції України.

На сьогодні чинне законодавство, що регулює провадження у сфері судового захисту прав і свобод громадян, є недостатнім для належного вирішення даного завдання, а також містить норми, які впливають з адміністративно-правових відносин і регламентують вирішення спорів публічно-правового характеру. Судочинство щодо публічно-правових відносин має, порівняно з цивільним процесом, певні особливості, які потребують окремого правового регулювання. Крім того, специфіка розгляду справ, що виникають з публічно-правових відносин, зумовлює необхідність нових організаційно-правових форм і особливої суддівської кваліфікації у цій сфері. Тому значення запровадження в Україні такого правозахисного інструменту, як адміністративна юстиція не можна применшувати.

Правовою базою для запровадження адміністративної юстиції в Україні є Конституція. У демократичній правовій державі адміністративна юстиція є механізмом судового захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у разі їх порушення рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами (ч. 2 ст. 55 Конституції).

Створення спеціалізованих судів, у тому числі й адміністративної юстиції, передбачено статтями 126, 127 Конституції.

Ст. 77-78

Правова обумовленість запровадження адміністративного юстиції полягала у:

- наданні громадянам можливості реалізувати своє право на оскарження дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- необхідності створення дієвого правового механізму захисту прав і свобод громадян;

- необхідності створення спеціальних юрисдикційних органів — адміністративних судів для розгляду і вирішення адміністративних спорів,

як форми судового захисту прав і свобод громадян;

- необхідності приведення судової системи України до вимог міжнародних правових стандартів;

- необхідності запровадження механізму судового контролю за правомірністю актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- наявності специфіки розгляду справ, що виникають з публічно-правових відносин, яка зумовлювала створення нових організаційно-правових форм судового захисту прав і свобод громадян.

Таким чином, громадяни, як суб'єкти правовідносин, які виникають у сфері адміністративної юстиції, набувають можливості реалізувати у них своє конституційне право на захист у судовому порядку від неправомірних дій (бездіяльності) органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Інститут адміністративної юстиції є важливим і невід'ємним атрибутом правової держави, безпосередньою метою якої є забезпечення верховенства права та пріоритету прав і свобод громадянина.

Теоретичні аспекти становлення адміністративної юстиції в Україні

За час понад 200-літнього існування адміністративна юстиція зазнала істотних організаційних змін. Однак теоретичні концепції, що стали основою її виникнення, залишилися незмінними.

В наукових працях вчених Росії та України з цих питань особлива увага приділяється визначенню поняття інституту адміністративної юстиції, в якому одні автори вбачають судово-контрольний інструмент держави, що забезпечує законність у державному управлінні, а інші — відносять цей інститут до правозахисного механізму держави, при цьому не відхиляючи можливості певного контролювання у сфері публічного управління органами адміністративної юстиції¹.

Проте у більшості випадків дослідження інституту адміністративної юстиції носить епізодичний характер у формі окремих наукових статей, зміст та структура яких не дозволяє комплексно охопити теоретичну проблематику, пов'язану із зазначеним інститутом. Крім того, найчастіше мета цих досліджень полягає у внесенні пропозицій щодо організаційної моделі адміністративної юстиції України чи демонстрації зарубіжного адміністративно-юстиційного досвіду.

Полеміці навколо терміна «адміністративна юстиція» та різним тлумаченням щодо змісту, сутності і форми існування адміністративної юстиції вже більше ста років. Водночас поява досліджень з цієї проблематики в Україні також не вповні відображає хід законопроектних робіт щодо процесуального, в першу чергу, забезпечення діяльності органів адміністративної юстиції. Тим більш гострою постає необхідність науково-теоретичного обґрунтування запровадження адміністративної

¹ Див.: Стефанюк В. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади // Право України. — 1998. — № 3. — С. 3—9.

юстиції в Україні та доцільність визначення основних теоретичних рис даного правового явища.

Так, за «Юридичним енциклопедичним словником» юстиція (лат. *Justitia* — справедливість, законність, від *jus* — право) — термін, який означає всю сукупність судових установ, їх діяльність щодо здійснення правосуддя, а також судове відомство¹.

«Новий тлумачний словник української мови» дає таке визначення поняття «юстиція» — це «суд, судова діяльність держави; правосуддя; сукупність державних органів, що займаються судочинством».

Наведені вище загальні поняття юстиції дають можливість підійти до визначення родового поняття адміністративної юстиції.

Поняття та характеристика змісту адміністративної юстиції є питаннями, навколо яких виникло багато суперечностей у наукових працях російських і українських теоретиків, що побачили світ упродовж ХХ століття.

У Росії ідея адміністративної юстиції отримала своє теоретичне підґрунтя наприкінці ХІХ ст. Особливість досить стрімкого зростання теоретичних досліджень у працях таких учених, як М.М. Коркунов, С.О. Кофт, О.І. Єлістратов, М.Д. Загряцков, І.Т. Тарасов та інших, полягає у відриві цих досліджень від їх відповідного практичного застосування, тому в них теоретичне визначення характерних рис та змісту адміністративної юстиції розгорталося разом зі зверненням до зарубіжного досвіду. Однак, незважаючи на прогресивність та потужність наукової думки, універсального визначення адміністративної юстиції в юридичній літературі російськими вченими здійснено не було.

Зокрема, одне з найбільш широких трактувань поняття адміністративної юстиції було пов'язане з питанням щодо засобів визначення законності або незаконності діяльності адміністрації. При цьому, як правило, авторами малося на увазі, що право вирішення цих питань може бути надано: 1) адміністративним органам; 2) звичайним судовим органам; 3) особливим адміністративним судам, які не залежать ні від адміністрації, ні від звичайних судів².

Разом з тим, як на нашу думку, таке визначення адміністративної юстиції як засобу забезпечення законності було надто загальним, тому воно не в змозі охопити характерні складові її змісту.

Характерною рисою російських теоретичних досліджень з цієї проблематики було визначення такого елементу адміністративної юстиції, як оскарження дій адміністрації. Саме з цим соціально-правовим явищем тісно пов'язані теоретичні розробки щодо змісту та значення адміністративної юстиції.

М.М. Коркунов зазначав: «Адміністративно-судова справа існує у всіх випадках, коли справа стосується правомірності дій адміністрації і саме — про надання, визнання, позбавлення або здійснення якогось

¹ Див.: Юридический энциклопедический словарь. — М., 1984. — С. 405.

² Див.: Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — С. 25.

права, яке не надано на розсуд адміністрації»¹. У своїх працях російський дослідник не використовував універсальних узагальнень щодо змісту терміна «адміністративна юстиція».

Аналізуючи передусім французьку та німецьку теорії, він не давав особливої характеристики складовим цього інституту, однак із його висловлювань можна зробити висновок про визнання ним тотожності адміністративної юстиції та адміністративних судів. М.М. Коркунов наполягав на тому, що необхідність існування адміністративних судів зумовлюється саме специфікою адміністративного позову, який не отожднювався із скаргою, поданою в адміністративному порядку.

Професор О.І. Єлистратов прямо вказував, що «під ім'ям адміністративної юстиції необхідно розуміти інститут судового оскарження актів управління. Право адміністративного позову є правом громадянина на судовий захист у разі порушення його публічної правомочності»².

В умовах монархічного режиму в Росії, незважаючи на швидкий темп і високу якість наукового обґрунтування необхідності впровадження адміністративної юстиції, на практиці мали місце лише незначні прояви цього інституту. Відносно невелика кількість адміністративно-правових спорів (податкові справи, справи про скасування незаконного затримання, про порушення поліцейських постанов і деякі інші) розглядалися спеціальними адміністративними органами.

До органів, які мали повноваження щодо контролю за законністю управління шляхом розгляду скарг, відносили землевпорядні комісії, фабричні інспекції і різні губернські присутності³.

Вищенаведений приклад та зарубіжний досвід (насамперед Франції) дав змогу деяким вченим пов'язати адміністративну юстицію з особливими квазісудовими адміністративними установами. Однак існував і протилежний погляд на необхідні ознаки адміністративної юстиції: адміністративні спори і спеціалізовані адміністративні суди.

У радянські часи розвиток наукової думки про поняття та зміст адміністративної юстиції був поставлений у певні ідеологічні межі, що дало поляризації поглядам на цей інститут і, найголовніше, на необхідність його існування в радянській правовій системі. Однак зазначимо, що це не зашкодило виникненню якісно нових поглядів на зміст цього правового явища і розвитку теоретичних уявлень про нього.

Провідне місце в дослідженнях адміністративної юстиції перших років радянської влади посідав інститут скарги, а в деяких працях він залишився першочерговою ознакою досліджуваного інституту.

Так, М.Д. Загряцков у праці «Адміністративна юстиція і право скарги» вказував на те, що адміністративна юстиція необхідна тому,

² Див.: Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. — 1885.— № 8. — С. 107.

³ Див.: Елистратов А.И. Учебник русского административного права. — М., 1911. — С. 87.

³ Див.: Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — С. 27.

що дії посадових осіб, управлінського апарату поєднують у собі специфічні елементи, що не охоплюються ні кримінальною, ні цивільною юстицією. Під адміністративною юстицією він розумів «особливий порядок розгляду скарг на незаконні адміністративні акти за участю особи, яка скаржиться як сторона, що має своїм наслідком відміну або виправлення актів»¹. Автор висловив думку, що в Положенні про місцеві відділення Центрального бюро скарг і заяв від 24 травня 1919 р. містилися правові норми, які законодавчо надавали діяльності цих органів певні адміністративно-юстиційні риси. До таких норм він відносив норми, що закріплювали порядок оскарження, тобто такі, що закріплювали порядок звернення зі скагою, перевірки викладених у скарзі фактів, а також колегіальний розгляд та прийняття рішень по скарзі, вжиття заходів з охорони прав і інтересів скаржника.

Підтримуючи, таким чином, закріплення в законодавчому порядку адміністративного судового процесу і необхідність розвитку органів адміністративної юстиції, М.Д. Загряцков зазначав, що «усюди, де скаржник є стороною, ми констатуємо наявність адміністративної юстиції». Однак надалі він зазначив: «...В Англії не було адміністративної юстиції в повному значенні слова, поки спірні адміністративні справи підлягали віданню загальних судів»².

О.І. Єлістратов, залишившись на розробленій ним теоретичній основі, вказував на неможливість існування адміністративної юстиції поза правом оскарження актів управління, конкретизувавши лише, що це стосується саме судового оскарження. Він вказував, що адміністративну юстицію не можна змішувати з випадками, коли сама адміністрація виступає «суддею» в управлінських справах, розглядаючи скарги на підлеглих посадових осіб, які видали акти управління, що порушують суб'єктивні права громадян. Така позиція обґрунтовувалася тим, що адміністративна юстиція є публічною гарантією оскарження актів управління і цим вона відрізняється від контролю управлінського. Більш того, він відстоював думку про необхідність створення незалежної системи адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом, якому були б надані права скасовувати незаконні акти органів управління.

Подібної думки щодо адміністративної юстиції дотримувався В.Л. Кобалевський. Він розумів її як особливий вид судової діяльності, спрямованої на захист публічних суб'єктивних прав і інтересів громадян шляхом скасування, а в певних випадках зміни неправомірних актів управління. Характерною ознакою при цьому визнавався адміністративний позов³.

¹ Див.: *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы (в теории и законодательстве). — М., 1925. — С. 6, 13.

² Див.: Там само. — С. 76—77.

³ Див.: *Кобалевський В. Л.* Административная юстиция в положительном советском праве // *Вестник советской юстиции.* — 1923. — № 8. — С. 195—198.

Крім вказаних теоретичних розробок, існували і категорично-нігілістичні висловлювання щодо необхідності існування інституту адміністративної юстиції в радянському праві. Відверто ідеологічною була точка зору про буржуазність природи будь-якої адміністративної юстиції і її непридатність в умовах радянської держави з огляду на відсутність конфліктів між громадянами та органами управління і потреби у стримуванні дій держапарату.

Проте з кінця 50-х — початку 60-х років XX ст. підхід до проблеми адміністративної юстиції став більш раціональним і менш негативно категоричним, що стало наслідком зосередження уваги на проблематиці, пов'язаній із захистом суб'єктивних прав громадян, і висунення різних пропозицій щодо посилення ролі судових органів (при цьому не зменшуючи ролі адміністративно-відомчого захисту) у вирішенні адміністративно-правових спорів.

У сучасному українському науковому тлумаченні адміністративної юстиції охоплюються переважно організаційний і процесуальний аспекти існування та функціонування даного явища.

Так, В.С. Стефанюк у своїх дослідженнях розглядає адміністративну юстицію як систему судових органів, що контролюють дотримання законності в сфері державного управління шляхом вирішення в адміністративному процесуальному порядку публічно-правових спорів, які виникають у зв'язку зі зверненням фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління або їх посадових чи службових осіб¹.

Дане поняття охопило також і функціональний бік адміністративної юстиції, хоча на перший план вийшла не основна, хоча і важлива, з функцій — контроль. Ще за радянських часів визнавалося, що радянська адміністративна юстиція як інститут судового контролю за законністю дій радянських державних органів, хоча і в обмеженому вигляді, існує. Пропонувалося навіть застосувати термін «судовий контроль за законністю дій органів державного управління».

На нашу думку, контроль має бути підпорядкований основному завданню адміністративної юстиції — захисту прав і свобод громадян, а тому він не є визначальним у правовому змісті інституту адміністративної юстиції. Тим більше, коли це стосується звернень громадян, необхідно конкретизувати, що це має бути звернення зі скаргою (адміністративно-юстиційною), яка, як ми бачимо, є одним із змістовних елементів адміністративної юстиції і визначає інструментальну сторону цього адміністративно-правового явища².

Зазначимо, що в українській юридичній літературі відоме й інше тлумачення адміністративної юстиції, яке пов'язує її з оскарженням.

¹ Див.: Стефанюк В. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. — К., 2000. — С. 11.

² Див.: Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — С. 32—33.

Так, В.М. Кампо вказує, що «адміністративна юстиція — це вид правосуддя, який здійснюється з метою розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших юридичних і фізичних осіб на незаконні дії (бездіяльність) органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб та деяких інших структур публічної влади, що завдають позивачам матеріальних і моральних збитків»¹.

Реалізуючи своє право на оскарження, громадянин створює юридичні підстави розгляду і вирішення адміністративного спору в межах системи адміністративної юстиції. Скарга, таким чином, з'являється у сфері публічно-правових відносин, є «юридично релевантною формою критики, якій громадяни піддають роботу апарату»² і має на меті захист та відновлення прав і свобод громадян.

Як уже зазначалося, на сьогодні немає єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. І.Б. Коліушко та Р.О. Куйбіда вважають, що в літературі намітилися три основні тенденції у розумінні адміністративної юстиції. Адміністративна юстиція розуміється як:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами³;

2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (тобто адміністративне судочинство)⁴;

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство⁵;

Спільним для визначень є те, що адміністративна юстиція скрізь розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Різниця полягає в суб'єктах, які уповноважені вирішувати ці спори.

Згідно з першим підходом до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Очевидно, що етимологічно при цьому виходять із розуміння латинського терміна «юстиція» як справедливість. Інакше кажучи, справедливість при вирішенні спорів у сфері управління може забезпечуватися не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності.

¹ Див.: Кампо В. Становлення демократичної судової влади: суспільно-політичні аспекти // Становлення владних структур в Україні (1991—1996) / Редкол.: О. Гарань, В. Кулик, О. Майборода. — К., 1997. — С. 149.

² Див.: Козлов Ю. М. Институт прав жалобы по советскому административному праву: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1953. — С. 9.

³ Див.: Шемшученко Ю.С. Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Редколегія : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., т. 1, 1998. — С. 47.

⁴ Див.: Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с фр.; Под ред. и со вступ. ст. С. Боботова. — М.: Прогресс, 1988. — С. 27.

⁵ Див.: Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 42.

Другий підхід вузчий — до поняття адміністративної юстиції відносять тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою¹. Тут вихідним моментом є розуміння юстиції як правосуддя, яке, згідно із сучасною правовою доктриною, здійснюється тільки судами.

Третій підхід полягає в тому, що адміністративною юстицією може називатися не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами — чи то окремими судами, чи то спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів. З огляду на це обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у системі правосуддя адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції².

Отже, термін «адміністративна юстиція» даремно називають «внутрішньо суперечливим»³, тому що він поєднує різні за своєю суттю явища — адміністрація (управлінська складова) і юстиція (судова складова). Однак враховуючи формально-логічний погляд на її ознаки, таке формулювання є справедливим і, виходячи із вищенаведених факторів, термін «адміністративна юстиція» (буквально — «правосуддя в сфері управління») має такі характерні теоретичні риси:

- по-перше, суспільні відносини, які регулюються нормами правового інституту адміністративної юстиції, ґрунтуються на конфліктних управлінських ситуаціях, які виникають у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування між громадянами і відповідними органами або посадовими особами;

- по-друге, адміністративна юстиція є формою судового захисту прав і свобод громадян, завдяки якій останні в змозі реалізувати своє право на судові оскарження неправомірних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, що тягне за собою можливість певного втручання адміністративної юстиції в процес управління на різних його стадіях із метою запобігання або усунення проявів порушення законності;

- по-третє, адміністративна юстиція є гарантією реалізації публічних прав (на судовий захист та оскарження) і водночас гарантією захисту всіх інших прав, незалежно від їх юридичної природи — публічних і приватних;

- по-четверте, адміністративна юстиція передбачає, що адміністративні спори вирішуються в судовому порядку згідно з правилами судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства) у відокремленому від організаційної структури виконавчої влади органі — адміністративному суді;

¹ Див.: Димитров Ю. Адміністративна юстиція — атрибут демократичної правової держави // Право України. — 1996. — № 4. — С. 12.

² Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авторі-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 9—10.

³ Див.: Битяк Ю. П., Комзюк А. Т. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства // Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства Украины. — К., 1993. — С. 78.

— по-п'яте, адміністративно-юстиційний захист майже завжди повинен супроводжуватися перевіркою законності нормативного матеріалу, який створює правове забезпечення управлінської діяльності, що може привести до скасування або зміни відповідного правового акта управління (нормативного чи індивідуального);

— по-шосте, адміністративна юстиція може сприяти вирішенню управлінських завдань і проблем шляхом надання кваліфікованих консультацій з питань законності тих чи інших управлінських рішень, нормативних актів, а також щодо можливих порушень суб'єктивних прав при виконанні вказаних рішень і права реалізації;

— по-сьоме, об'єкт адміністративно-юстиційного розгляду — це результат управлінської діяльності, при цьому об'єкт правопорушення, що розглядається, має публічно-правовий характер¹.

Отже, на нашу думку, адміністративна юстиція — це особливий різновид правосуддя, що передбачає діяльність адміністративних судів з розгляду та вирішення адміністративних спорів, які ініціюються громадянами шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб відповідно до правил адміністративного судочинства, установлених законом.

Історія становлення адміністративної юстиції в Україні

Україна віддавна намагалася запровадити модель адміністративної юстиції, подібну до європейських зразків. Згадаємо ст. 158 українського Адміністративного кодексу від 12 жовтня 1927 р., за якою важливі заходи щодо здійснення розпорядчих актів могли бути оскаржені.

У 1977 р. Верховна Рада СРСР прийняла Конституцію (Основний Закон) і оголосила про введення її в дію з 7 жовтня 1977 р. У ст. 58 Конституції СРСР зазначалось, що громадяни СРСР мають право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів. Скарги повинні бути розглянуті в порядку і строки, встановлені законом. Дії службових осіб, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють права громадян, можуть бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду. Громадяни СРСР мають право на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних і громадських організацій, а також службових осіб при виконанні ними службових обов'язків.

Українська РСР, перебуваючи в складі СРСР, у 1978 р. прийняла Конституцію УРСР, в якій у ст. 56 передбачила таку ж гарантію.

До втілення в життя зазначених гарантій минуло 10 років і лише 30 червня 1987 р., в часи перебудови, було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян». Предметом судового оскарження згідно з цим Законом були дії службових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, що ущемляють права громадян, внаслідок яких грома-

¹ Див.: Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — С. 45—47.

дянина незаконно позбавлено можливості повно або частково здійснювати право, надане йому законом чи іншим нормативним актом, або на громадянина незаконно покладено якийсь обов'язок.

Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» було змінено 20 листопада 1987 р. і введено в дію 1 січня 1988 р. На підставі цього Закону 25 квітня 1988 р. Цивільний процесуальний кодекс України було доповнено гл. 31-А. 2 листопада 1989 р. прийнято новий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян». Цим Законом було розширено предмет судового оскарження і зазначено, що підлягають оскарженню дії органів державного управління і службових осіб, тобто одноособові і колегіальні дії¹.

Але всі ці положення були лише на папері. Ставлення до теорії поділу влади у колишньому Союзі РСР в основному було негативним. Вважалося, що трудящі, яким належить влада, не потребують її поділу. Державна влада єдина, як єдина і правляча Комуністична партія СРСР, а тому не треба протиставляти законодавчі органи виконавчим. Найвищі державні органи влади та органи місцевого самоврядування одночасно і разом займаються законодавчою та управлінською діяльністю. Можна визначити лише поділ функцій єдиної влади між окремими її органами. Судова функція — необхідний атрибут державної влади — здійснюється судовими органами, які керуються у своїй діяльності політикою панівної партії².

Розвиток судового контролю за законністю в сфері державного управління в незалежній Українській державі починаючи з 1991 р. відбувався шляхом поступового розширення компетенції загальних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних скарг. Доповнений 31 жовтня 1995 р. главою 31-А ЦПК України встановив, що предметом судового оскарження, відповідно до ст. 248³, можуть бути як колегіальні, так і одноособові рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів оскарження, акти як нормативного, так і індивідуального характеру, у зв'язку з якими громадянин вважає, що: порушено або порушуються його права і свободи; створено або створюються перепони для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод (або вжиті заходи щодо їх реалізації є недоступними); на нього покладені обов'язки, не передбачені законодавством, або передбачені без урахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, або вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; його притягнуто до відповідальності, не передбаченої законом; до нього застосовано стягнення за відсутності передбачених законом підстав чи неправомочною службовою особою (органом).

¹ Див.: *Стефанюк В.* Запровадження адміністративної юстиції в Україні // *Право України*. — 1999. — № 7. — С. 5.

² Див.: *Димитров Ю.* Адміністративна юстиція — атрибут демократичної правової держави // *Право України*. — 1996. — № 4. — С. 7.

³ Див.: *Стефанюк В.* Судовий контроль за діяльністю органів державної влади // *Право України*. — 1998. — № 3. — С. 3.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., встановила засади поділу державної влади України на законодавчу, виконавчу і судову. Основний Закон гарантує широку систему правового захисту від будь-яких дій чи бездіяльності органів управління. У ст. 55 Конституції проголошено: «Кожному гарантується право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». В Основний Закон як одне з основних прав громадян було включено всеохоплюючу гарантію права звертатися до суду. У повсякденному житті ця конституційна гарантія здійснюється через систему судів і інстанцій апеляційного та касаційного рівнів.

В Україні, в міру здійснення змін в економіці, соціальній сфері, у державних структурах, особливо у виконавчій ланці, громадянин поступово висувається на одне з перших місць серед суб'єктів адміністративного права. Право громадян на судовий захист своїх прав і свобод, вчинених суб'єктами оскарження у сфері управлінської діяльності, передбачене цілим рядом законів України, перелік яких може зайняти багато часу.

Зокрема, за ст. 22 Закону «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» громадянин може оскаржити до суду рішення підприємств, установ та організацій, які надають пільги ветеранам війни і особам, на яких поширюється цей Закон, з питань надання пільг.

Стаття 49 Закону «Про основні заходи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» передбачає право на оскарження до суду рішень, дій і бездіяльності органів державної влади, юридичних і посадових осіб, якими порушуються права, свободи і законні інтереси громадян похилого віку.

Стаття 11 Закону «Про біженців» встановлює, що рішення органів міграційної служби Міністерства України у справах національностей та міграції про позбавлення статусу біженця може бути оскаржене в тиждневий строк до зазначеного вище Міністерства або до суду.

Закон «Про зв'язок» передбачає право громадян на оскарження до суду відмови в наданні послуг місцевих мереж телефонного зв'язку.

Цей перелік не є вичерпним. Аналіз судової практики показує, що найчастіше громадяни звертаються до суду за захистом своїх прав і свобод, визначених саме в цих законах.

Значний обсяг нормативного матеріалу, зміни в законодавстві, яким до компетенції суду було віднесено розгляд усіх справ даної категорії, різнобій у практиці вирішення їх судами, відсутність відповідних керівних роз'яснень Пленуму Верховного Суду України обумовили прийняття ним 3 грудня 1997 р. постанови № 13 «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян»¹.

¹ Див.: Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції в Україні // Право України. — 1999. — № 7. — С. 6—7.

Однак юрисдикційний контроль за діяльністю апарату управління здійснюється досить боязко, незважаючи на те, що цей апарат постійно розширює вплив на сфери економічного та соціального життя.

Отже, з вищенаведеного матеріалу можна зробити висновок про те, що Україна впритул наблизилась до створення повноцінної моделі адміністративної юстиції.

Дві обставини обумовлюють необхідність високого рівня українського права щодо захисту прав і свобод громадян: особливе підкреслення принципів поділу влади і пріоритету прав громадянина є реакцією на державну тиранію в роки розквіту першої фази комунізму. У 1980-ті роки в Україні набрала сили течія, яка вимагала участі громадян у здійсненні державної влади, щоб забезпечити її контролювання і одночасно досягти ширшого визнання державних рішень.

Обидві ці обставини значно вплинули на Основний Закон, насамперед на його тлумачення Конституційним Судом України, яке, в свою чергу, впливало на правосвідомість як населення, так і суб'єктів державної влади. Відкриваються реальні можливості для створення спеціалізованих судів, у тому числі й таких, що наділені компетенцією розглядати адміністративні конфлікти.

Запровадження адміністративних судів в рамках судово-правової реформи в Україні

В Україні відбувається поступова переоцінка, переосмислення ідейних цінностей та правових положень, а також реформування правових відносин та інститутів. Можна вважати фактично визначеними основні напрями судово-правової реформи, яка має забезпечити верховенство права і законність в такій важливій сфері, як судова влада. Для досягнення цієї мети необхідно не тільки удосконалити традиційні судові функції — застосування заходів кримінального покарання осіб, які скоїли злочини, і вирішення тих або інших майнових суперечок. Потрібно ще законодавчо врегулювати повноваження суду з контролю за забезпеченням взаємної відповідальності держави та її громадян¹.

Важливого значення у зв'язку з цим набуває діяльність судів щодо захисту прав громадян від порушень їх різними державними органами і посадовими особами. Така функція суду, як відомо, має назву адміністративної юстиції.

Обговорення питань про створення в Україні адміністративних судів пройшло стадію дискусій довкола їх необхідності. Потреба у створенні системи адміністративних судів дістала офіційне визнання: спочатку на рівні концепції, згодом — на законодавчому рівні.

Концепцією судово-правової реформи, затвердженою Верховною Радою у 1992 р.², було передбачено поступове запровадження адмініс-

¹ Див.: *Бородін І.* Про сутність адміністративної юстиції // *Право України.* — 2000. — № 1. — С. 15.

² Див.: *Постанова Верховної Ради України від 18 квітня 1992 р. «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні»* // *Відомості Верховної Ради України.* — 1992. — № 4.

тративної юстиції: починаючи від спеціалізації суддів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів.

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади передбачене також Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Президентом України у 1998 р.¹.

Перший законодавчий крок до створення адміністративних судів зроблено в ході так званої «малої судової реформи» 2001 р., коли законом було рекомендовано Голові Верховного Суду України та Міністрові юстиції України підготувати та внести Президентові України подання щодо утворення в державі Вищого адміністративного суду². Це мало б започаткувати створення вертикалі адміністративних судів. Таке подання було підготовлене, однак відповідного указу Президент не підписав.

Через примарні перспективи швидкого прийняття нового Закону «Про судоустрій України», який би передбачив систему адміністративних судів, на розгляд парламенту III скликання було внесено проект Закону «Про адміністративні суди», яким за зразком чинного тоді Закону «Про господарські суди» пропонувалося визначити систему, повноваження і статус суддів адміністративних судів. Однак Верховна Рада України прийняла новий Закон «Про судоустрій України» значно швидше, ніж можна було очікувати. Закон «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. не тільки визначив місце адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції, а й встановив трирічний строк для їх створення.

У науковій літературі можна зустріти думку, що важливим є не те, як організовані суди, а наскільки реально вони незалежні від адміністрації при здійсненні своїх функцій. Питання про те, чи слід передати розгляд адміністративних спорів спеціальним судам, чи потрібно залишити їх у віданні загальних судів, не є першочерговим. Це питання не принципу, а техніки: головне, щоб були забезпечені необхідні процесуальні гарантії³.

В Україні питання про створення адміністративних судів набуло принципової ваги і не є справою суто технічною. Від утворення цих судів та способу їх організації безпосередньо залежить рівень гарантій судового захисту у відносинах з виконавчою владою та органами місцевого самоврядування. При створенні української моделі адміністративних судів необхідно, врахувавши кращий міжнародний досвід у галузі адмі-

¹ Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авторі-упорядники: Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О.. — К.: Факт, 2003. — 536 с.

² Див.: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 7.

³ Див.: Галлиган Д., Полянский В., Стариков Ю. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юрист, 2002. — С. 334.

ністративної юстиції, віднайти такий варіант організації судових органів та адміністративного судочинства, який забезпечить належний судовий контроль у сфері управління в Україні.

Організація адміністративних судів в Україні має відповідати двом основним критеріям: з одного боку, ці суди мають бути доступними для всього населення, а з іншого — їхня організація повинна мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів влади на суддів адміністративних судів при вирішенні справи.

У спеціальній літературі обговорювалося декілька варіантів системи адміністративних судів.

Перший з них передбачав утворення місцевих адміністративних судів на рівні районів і міст, апеляційних адміністративних судів на рівні областей та Вищого адміністративного суду. Безумовна перевага запропонованої системи — у доступності адміністративних судів для населення, максимальній наблизеності їх до місця проживання. Однак така система викликає заперечення хоча б через те, що обмежена районом чи містом територіальна юрисдикція місцевих адміністративних судів посилить можливості втручання посадових осіб органів виконавчої влади, які знаходяться в межах цієї території. Досвід показує, що судді районних (міських) судів більш вразливі для впливу з боку державних органів, ніж судді судів вищого рівня. Переконливим видається також аргумент про те, що невелика завантаженість більшості районних та міських судів адміністративними справами викликає обґрунтований сумнів щодо необхідності створення окремої ланки адміністративних судів на такому рівні¹.

Існувала також пропозиція утворити адміністративні суди за зразком господарських: місцеві — на рівні областей, у містах Києві та Севастополі, апеляційні — в апеляційних округах на рівні декількох областей і Вищий адміністративний суд України². Таким шляхом і пішов законодавець. Згідно з п. 1 Указу Президента України від 16 листопада 2004 р. «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» з 1 січня 2005 р. в системі адміністративних судів України утворюються місцеві адміністративні суди на рівні областей і міст Києва та Севастополя; згідно з п.2 даного Указу утворюються з 1 січня 2005 р. в системі адміністративних судів України такі апеляційні адміністративні суди: Дніпропетровський, Донецький, Київський, Львівський, Одеський, Севастопольський, Харківський. Наприклад, згідно з цим Указом в м. Львові розміщений Львівський окружний адміністративний суд (перша інстанція), а також

¹ Див.: *Михеева Е.* Административные суды: гражданин против государства или государство для гражданина? // Юридическая практика. — 2001. — № 44 (202). — 31 октября. — С. 34—36.

² Див.: *Стефанюк В.* Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18—19 квітня 2002 р., м. Харків / Редкол.: Сташис В.В. (головн. ред.) та ін. — К.; Х.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 15.

Львівський апеляційний адміністративний суд (друга інстанція), на який поширюється територія Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької областей. Більш високий рівень місцевих адміністративних судів має сприяти незалежності їхніх суддів. Однак при цьому ігнорується вимога доступності правосуддя для громадян. За такого підходу створюються умови, при яких в адміністративних судах з владою зможуть боротися лише заможні люди. Через це нерідко кажуть, що ще «ненароджені» суди завідомо є «мертвими»¹.

При підготовці проекту Адміністративно-процесуального кодексу України було прийнято рішення щодо трьохінстанційного розгляду адміністративних спорів². Згідно з ч. 1 ст. 5 проекту АПК адміністративними судами є окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України. Проект АПК ґрунтується на підході, який полягає у розрізненні понять «адміністративний суд в організаційному значенні» та «адміністративний суд у процесуальному значенні».

Наприклад, Верховний Суд України в організаційному значенні не є адміністративним судом, оскільки він вирішує не тільки адміністративні справи, а тому не є спеціалізованим судом. Проте в процесуальному значенні Верховний Суд України виконує функції адміністративного суду, коли у виняткових випадках розглядає адміністративні справи та переглядає судові рішення інших адміністративних судів. Тому в проекті під адміністративним судом розуміють не тільки спеціалізовані адміністративні суди, а й інші суди, які в передбачених законом випадках вирішують адміністративні справи. Реалізація такого підходу дозволяє зробити правосуддя в адміністративних справах більш доступним для громадян і мінімізувати небезпеку впливу виконавчої влади на адміністративні суди. Це досягається завдяки дворівневій системі місцевих адміністративних судів у процесуальному значенні.

Так, за проектом у районних, міських, міжрайонних загальних судах запроваджується спеціалізація суддів, зокрема з розгляду адміністративних справ. До підсудності цих судів віднесені адміністративні спори, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, спори з приводу оскарження накладення адміністративних стягнень, а також спори з приводу нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні (ч. 1 ст. 18 проекту АПК). Отже, районні, міські та міжрайонні суди становлять перший рівень місцевих адміністративних судів. Спеціалізовані окружні суди, які поширюватимуть свою юрисдикцію на територію невеликих областей або частин великих областей, становлять другий рівень місцевих адміністративних судів. Окружні адміністративні

¹ Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О.Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 24.

² Див.: Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції в Україні // Право України. — 1999. — № 7. — С. 10.

суди, згідно з ч. 2 ст. 18 проекту АПК, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, у яких однією із сторін є державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, його посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки.

Оскарження дій чи бездіяльності посадових та службових осіб державних органів здійснюється до місцевих загальних судів або до окружних місцевих судів за вибором позивача (п. 3 ст. 18 проекту АПК).

6 липня 2005 р. парламентом було ухвалено Кодекс адміністративного судочинства, який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Його основні положення будуть докладно проаналізовані в інших розділах цієї книги.

Отже, процес інституціоналізації адміністративної юстиції в Україні охоплює різнопланові заходи, які повинні запроваджуватися в межах судово- та адміністративно-правової реформ. У зв'язку з цим виникають вагомі проблеми, пов'язані з необхідністю підбору кваліфікованих спеціалістів на посади адміністративних суддів, які були б здатні обслуговувати відповідну сферу публічно-правових відносин.

Правові питання кадрового забезпечення органів адміністративної юстиції є важливими з декількох причин.

По-перше, адміністративна юстиція є природним атрибутом розвинутого демократичного суспільства і правової держави.

По-друге, адміністративна юстиція передбачає професійну діяльність щодо розгляду спорів між громадянами і органами, наділеними владними повноваженнями, тобто це специфічна за своїм змістом діяльність з нейтралізації особливо небезпечних для стабільного розвитку суспільних і державницьких процесів конфліктів в управлінській сфері.

По-третє, створення адміністративної юстиції потребує якісно нового професійного підходу до судового розгляду адміністративних спорів, який повинен стати суто правовим засобом в арсеналі громадянина, який вільний щодо вибору цього засобу серед іншого правозахисного інструментарію.

По-четверте, інститут адміністративної юстиції потребує відповідної корекції або зламу правової свідомості, ціннісних пріоритетів правової культури насамперед осіб, які отримують право на реалізацію адміністративно-юстиційних повноважень¹.

Адміністративна юстиція — невід'ємний елемент держави

Необхідність у визначенні певних теоретичних та практичних орієнтирів під час запровадження адміністративної юстиції в Україні зобов'язує нас врахувати досвід окремих країн світу у забезпеченні за до-

¹ Див.: Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — С. 107—108.

помогою досліджуваного інституту права громадян на судове оскарження протиправних дій (бездіяльності) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Щоб зрозуміти практичне застосування ідей адміністративної юстиції в зарубіжних країнах, потрібно повернутися до історії формування інституту адміністративної юстиції.

Створення адміністративної юстиції в окремих країнах стало можливим через певні соціально-економічні та правові умови, які склалися в них, а також завдяки ґрунтовним теоретичним розробкам ефективних механізмів судового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів осіб, що порушуються актами чи діями органів виконавчої влади і посадових осіб.

Виходячи з теорії поділу влади, виникнення у Франції адміністративної юстиції розглядалося як наслідок відокремлення адміністративної влади від судової і невтручання загальних судів у сферу діяльності органів управління. Сутність французької теорії полягає в тому, що оскільки адміністративний орган — особливий суб'єкт права, який вступає відповідно до свого призначення в особливі правовідносини (адміністративні), то оцінювати дії адміністративних органів повинні не суди загальної юрисдикції, а спеціально створена в межах самої адміністрації система органів адміністративної юстиції. Тобто за основу приймається суб'єктивна особливість — участь у правовідносинах адміністрації зі спеціальними правами та обов'язками.

По-перше, необхідно сказати, що адміністративна юстиція пов'язується з гарантіями публічних прав громадян і, на відміну від «загальноцивільної юстиції, яка застосовує приватне право», спирається на матеріальні та процесуальні норми адміністративного права як галузі публічного права. Більше того, на думку французьких вчених, автономний статус адміністративної юстиції «сприяв виділенню адміністративного права в самостійну галузь»¹.

Основна маса публічно-правових норм дійсно охороняє державні інтереси, регулює організаційну, функціональну та компетенційну сторону реалізації державно-владних повноважень, однак існує й відповідний нормативний масив, що надає громадянам правову можливість захищатися від протиправних дій чи бездіяльності органів, які мають вказані повноваження, і їх посадових осіб, а також гарантує право громадян вимагати від держави такого захисту. Тобто завдяки наявності у громадянина публічних прав він може вступати у правові відносини з державою щодо захисту своїх приватних прав. Однією з організаційних гарантій у таких випадках виступає адміністративна юстиція.

Ще одним принциповим аспектом французької доктрини адміністративної юстиції є теорія відповідальності державної влади, основи якої були закладені в кінці XIX ст. постановою Трибуналу по конфліктах у справі Бланко. Ця постанова відобразила не тільки принцип від-

¹ Див.: *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / Под общ. ред. В.И. Даниленко / Пер. с фр. — М., 2000. — С. 449—550.

повідальності держави за порушення прав і свобод громадян, а й створила формулу, за якої лише адміністративна юстиція отримала можливість вирішувати справи, де фігурувала «службова» вина посадової особи у завданні шкоди громадянину, тобто вина, пов'язана з виконанням чи невиконанням своїх службових обов'язків¹.

Згідно з німецькою доктриною адміністрація повинна повністю відділятися від адміністративної юстиції. При цьому першочерговою метою адміністративної юстиції, на відміну від первинних французьких теоретичних положень щодо даної проблеми, які обґрунтовують таке призначення адміністративної юстиції, як «здійснення судом об'єктивного контролю (перевірки) норми, яка застосовується»², було визнано забезпечення прав і свобод громадян шляхом вирішення справ, які «пов'язані з неправомірним здійсненням прав державної влади». Тобто характерною ознакою німецької теорії адміністративної юстиції було визнання базисним чинником для відмежування адміністративної юстиції не специфіки суб'єкта правопорушення, а специфіки об'єкта — права і свободи громадянина.

Німецькі теоретики вказували на те, що контролюванню повинна підлягати не тільки законність управління, а й його неупередженість, а тому необхідна незалежна судова ланка, яка застосовувала б правозахисні засоби у разі неправомірного і несправедливого здійснення публічної влади (Р. Гнейст)³.

В історії зарубіжного досвіду становлення і розвитку адміністративної юстиції відомий ще один приклад засад розмежування адміністративної і загальної юстиції. В Італії в минулому столітті була розроблена концепція «суб'єктивних прав і законних інтересів», яка має силу і в сучасній адміністративно-правовій доктрині. Суб'єктивне право згідно з цією концепцією «належить індивіду і не торкається публічного інтересу»⁴. Тобто носій суб'єктивних прав є суб'єктом приватноправових відносин, на відміну від суб'єктів публічно-правових відносин, який виступає носієм законних інтересів. Відповідно до цього поділу і повинен встановлюватися вид юстиції, тому що спір приватної особи з публічною адміністрацією може виникнути тільки з приводу порушення останньою її законних інтересів.

Розглянуті підходи до створення адміністративної юстиції у Франції, Німеччині та Італії відносять до континентальної моделі.

У країнах із англосаксонською системою права адміністративна юстиція отримала назву квазісудової системи (за процесуальними рисами), тобто це система, що не є ланкою ні загальної адміністративної систе-

¹ Див.: Кучерена А.Г. Административная юстиция // Юрист. — 1998. — № 9. — С. 50.

² Див.: Зоммерман К.-П., Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 70—77.

³ Див.: Хартвиг М. Защита прав человека в Федеративной Республике Германии // Защита прав человека в современном мире. — М., 1993. — С. 73.

⁴ Див.: Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного управления. — М., 1997. — С. 290.

ми країни, ні системи судової, однак синтезує ознаки зазначених систем і таким чином посідає проміжне становище.

На відміну від континентальних країн англійська правова система еволюціонувала на засадах доктрини панування права, яке забезпечувалося захистом судів загального права¹, крім того, англійська доктрина виходить з рівності всіх посадових осіб перед судом і недопущення вилучення чиновників з-під юрисдикції тих самих, що і для інших громадян — «незалежна судова влада є кращим захистом проти будь-якого зловживання владою»².

На початковому етапі не виникала проблема щодо створення відокремленої системи розгляду адміністративних спорів, тому що вказана доктрина визнавалася найбільш дієвою гарантією прав громадян. Загальні суди повинні були забезпечити захист суб'єктивних прав.

Лише з початку XX століття система адміністративної юстиції Великобританії отримала так звані квазісудові органи — адміністративні трибунали.

Англійська адміністративна юстиція не тільки не має узагальненої теорії, не існує також і єдиного погляду на правову природу її органів. «Квазісудовість» термінологічно розкриває лише процесуальні риси діяльності трибуналів, але організаційний момент дає змогу назвати ці органи органами управління.

Першим законодавчим актом, який певним чином упорядкував організаційний момент існування адміністративної юстиції в Великобританії, був Закон 1958 р. про трибунали і розслідування. Цей Закон змінювався і діє нині в останній редакції 1971 р. Однак англійська доктрина, визнаючи існування в країні адміністративної юстиції, все ж не могла залишити її поза контролюючим впливом з боку загальних судів. Крім того, загальним правилом для більшості трибуналів є наявність права на оскарження в апеляційну присутність Відділення королівської лави Високого суду їх рішень. Правовий прецедент, вироблений судами загального права, стосується і органів, що виконують адміністративно-юстиційні функції, хоча є приклади відступу від принципів прецедентного права³.

Специфіка американської моделі адміністративної юстиції полягає в її стиковому положенні на межі виконавчої та судової влади: вона характеризується поєднанням діяльності адміністративних квазісудових органів із розглядом справ адміністративно-правового змісту загальними судами. Таким чином, адміністративна юстиція США, виходячи з того, що адміністративно-правові норми покликані досягти певного юридичного оформлення адміністративної діяльності і захистити грома-

¹ Див.: Тимошенко *И. Г.* Административная юстиция в Великобритании // Журнал Российского права. — 1997. — № 5. — С. 128—137.

² Див.: Тихомиров *Ю. А.* Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 784.

³ Див.: Педько *Ю. С.* Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — С. 19—21.

дянина від свавілля публічної влади, віддає перевагу правозахисним процедурним чинникам, не звертаючи при цьому уваги на організаційно-системний момент діяльності адміністративної юстиції. До того ж американська адміністративна юстиція теоретично нагадує адміністративну юрисдикцію, незважаючи на те, що цей вид діяльності має квазі-судовий процесуальний характер, здійснюється як вид управлінської діяльності і обмежується з'ясуванням питань факту. Питання права — це прерогатива судів, крім того, суди контролюють діяльність органів американської адміністративної юстиції і, як зазначають американські юристи, «поняття судового нагляду є... найбільш важливим внеском американської політичної системи в розвиток свободи громадян у світовому масштабі»¹.

Таким чином, аналізуючи адміністративну юстицію Великобританії та США, можна говорити про поєднання в цих країнах інституту повноважень виконавчої влади і правосуддя. З виконавчою владою її пов'язує тісна взаємодія організаційних ланок адміністративної юстиції з активною адміністрацією. До судової її наближає така обставина, як підпорядкування адміністративно-юстиційних актів апеляційному перегляду загальносудовими інституціями. Крім того, подібне положення органів адміністративної юстиції тягне за собою відомчий характер розгляду адміністративних справ на відміну від континентальної універсальної підвідомчості.

Отже, в зарубіжних країнах зі становленням правової державності гарантом захисту суб'єктивних прав громадян став інститут адміністративної юстиції, створення та становлення якого мало такі теоретичні засади, як: теорія правової держави; теорія поділу влади; теорія поділу права на публічне і приватне; теорія відповідальності держави; теорія адміністративного спору.

Крім того, виникнення та становлення адміністративної юстиції мало своїм підґрунтям чинники соціально-історичного та об'єктивно-правового характеру. По-перше, адміністративна юстиція виникла на зламі однієї суспільної формації зі своїми пріоритетами та цінностями та переходу до нового суспільно-економічного і політичного устрою, у період якого ще не зовсім розумілося основне призначення правозахисної домінанти адміністративної юстиції, а її виникнення обґрунтовувалося теорією поділу влади з точки зору лише відокремлення виконавчої влади від судової, а не розумного співробітництва з відповідним перерозподілом власних функцій для належного забезпечення і захисту прав і свобод громадян. По-друге, адміністративна юстиція в кожній із зарубіжних країн створювалася з відповідними цілями об'єктивно-правового характеру².

¹ Див.: *Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция в США // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 140—147.

² Див.: *Педько Ю. С.* Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — С. 23—24.

Врахування історичного досвіду запровадження адміністративної юстиції, як і сучасного стану розв'язання відповідних спорів публічно-правового характеру судами та позасудовими органами зарубіжних країн, безумовно відіграло свою роль в процесі досягнення того рівня розвитку адміністративного судочинства, який має місце наразі в Україні. Реалізація корисності такого бачення розвитку адміністративної юстиції демонструється і в цьому виданні та свідчить про глибоку інтеграцію українського підходу у межах світового досвіду розв'язання спорів між особою та носієм влади — суб'єктом владних повноважень.