

становлення й удосконалення, на наш погляд, є одним з актуальних напрямків побудови в Україні правової держави. Досвід розвитку державності свідчить, що адміністративна юстиція так само, як і багато інших правових інститутів, що використовувалися і використовуються в зарубіжних державах, повинна мати місце в державі, заснованій на праві.

Ідеї створення системи адміністративної юстиції перешкоджали ідеологічні догми і стереотипи, пануючі в тоталітарній державі, що супроводжувалося обґрунтуванням неможливості впровадження цього інституту цілим рядом причин, у тому числі, загрозою значного розширення державного апарату, надходження до суду скарг неправового характеру тощо. Україна успадкувала від Радянського Союзу систему, у якій адміністративно-правові спори належать до ведення загальних судів і розглядаються за правилами цивільного судочинства.

Нова Конституція України закріпила принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, поклала початок кардинальному реформуванню системи органів правосуддя, у структурі якої передбачається створення поряд із господарськими іншими спеціалізованих судів, в тому числі адміністративних судів України.

В. А. Сьоміна, аспірант кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині

Інститут судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади являє собою один із елементів правової держави.

У багатьох країнах Європи він існує вже тривалий час, тому корисним буде, як видається, аналіз досвіду організації та функціонування його у таких країнах, як Німеччина та Франція, котрі одними з перших створили систему спеціалізованих судових органів, що, на погляд автора, є найбільш ефективною.

Окрема система правосуддя у вигляді адміністративних судів створена у Франції наприкінці XVIII століття. Це стало результатом перетворень, викликаних Великою французькою революцією 1789–1794 років, коли законодавчо був закріплений принцип «поділу влади». Конституція 1791 року виокремила розгляд адміністративних спорів із компетенції загальних судів. Було запроваджено окремий вид судочинства — адміністративне судочинство, яке мало здійснюватись системою адміністративних судів.

Проведені Наполеоном I у післяреволюційні роки реформи започаткували заснування адміністративної юстиції. Органом,

що її здійснював, стала створена у 1799 році Державна Рада. Роком пізніше були запроваджені ради префектур, яким Законом 1872 року безпосередньо надавались судові повноваження.

Сучасна система адміністративної юстиції Франції складалася на основі реформ 1953–1966 років. У вересні 1953 року було створено систему адміністративних трибуналів на чолі з Державною Радою. Пізніше декретами 1963 року та 1966 року була визнана виключна юрисдикція Державної Ради. Декретом від 31 грудня 1987 року були запроваджені адміністративні апеляційні суди.

Зараз у Франції діє 31 адміністративний трибунал (суди першої інстанції). В основу побудови адміністративної юстиції покладено міжтериторіальний принцип (по одному трибуналу на кожний регіон, але охоплюють вони своєю діяльністю від 2 до 7 департаментів). Це забезпечує незалежність трибуналів від місцевих органів управління, виключає підпорядкування однієї гілки влади іншій (судової виконавчій)¹. Апеляційна інстанція складається із 5 судів. Державна Рада виступає як касаційна інстанція. Таким чином, судову систему Франції складають дві самостійні гілки: загальна судова система на чолі з Касаційним судом та адміністративна, вищою ланкою якої є Державна Рада.

Крім вищезазначеної системи, існують спеціалізовані суди адміністративної юстиції такі, як: Рахункова палата, дисциплінарні суди, суди з питань соціального забезпечення. Усі вони здійснюють свою діяльність у формі правосуддя та знаходяться під наглядом Державної Ради.

Державна Рада — орган, повноваження якого мають як судовий, так і адміністративний характер. Як судовий орган Державна Рада є вищим адміністративним судом Франції, судом останньої інстанції. Адміністративні повноваження Державної Ради полягають у праві надавати Уряду консультації та висновки з управлінських питань. Головою Державної Ради є Прем'єр-міністр, а заступником — міністр юстиції, але це формально. На практиці головою Державної Ради є віце-голова, який призначається Радою міністрів і належить до чиновників вищого рангу.

¹ Див.: *Сердюк В. В.* До питання створення адміністративних судів в Україні // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 43.

Державна Рада складається з п'яти секцій, провідною з яких є секція по розв'язанню спорів та конфліктів. Зазначена секція розглядає апеляційні та касаційні скарги на рішення нижчих судів адміністративної юстиції. Державна Рада може виступати як суд першої інстанції стосовно скарг на президентські та урядові декрети, на акти міністерств і організацій загальнонаціонального значення. Для систематизації та кодифікації чинного законодавства та правозастосовної практики у структурі Державної Ради створені звітно-дослідницька та спеціальна комісія по перегляду пенсій, служба документації, бюро інформації і секретаріат.

У Франції також існує трибунал з конфліктів, який є посередником у французькій судовій системі. Його призначення — вирішення питань підсудності справ судовим органам, коли законодавством не регламентована їх підвідомчість. Трибунал з конфліктів створено за принципами паритетного представництва суддів від кожної системи правосуддя (від Касаційного суду Франції та Державної Ради). Прийняті цим органом рішення оскарженню не підлягають.

Не дивлячись на те, що саме Франція була першою державою, яка законодавчо закріпила систему адміністративної юстиції і має розвинене адміністративне судочинство та законодавче поле (Кодекс законів про адміністративні суди та про апеляційний адміністративний суд, ордонанс від 31 липня 1945 року про Державну владу та ін.), ця система має недоліки, котрі стосуються процесу розв'язання адміністративно-правових спорів.

Як підкреслює А. Фоков, по-перше, це те, що звернення до суду французьки традиційно сприймають як «акт агресії»¹.

По-друге, це висока вартість судового процесу, невиконання постанов суду, створення перешкод судового розгляду справи та постійні відкладання з формальних причин. За словами того ж А. Фокова, а зловживання правилами процесу «на законних підставах» дозволяє затягти процес розгляду справи на місяці, а штрафні санкції складають 100–1000 франків, і спритні адвокати на користь клієнта навмисно затягують судовий процес².

¹ Див.: *Фоков А.* Административный суд современной Франции // Законность. — 2001. — № 8. — С. 54.

² Там же.

Нечітким є визначення, що саме може бути приводом для порушення справи у французькому адміністративному суді: одні автори визначають, що ним є позов¹, інші — скарга². Але це не одне і теж, хоча більш за все мова йде про одне і те саме.

Слід зазначити, що адміністративний суд у Франції не вправі порушити справу самостійно. Тобто він досліджує лише ті питання, котрі є у скарзі, і не може виходити за межі скарги, документів чи доводів, наведених у заяві, та тих аргументів, які подані позивачем.

Таким чином, рішення, яке приймається по справі ґрунтується тільки на тих вимогах, які містяться у скарзі. Це дає можливість говорити, що прийняте рішення не завжди достатньо обґрунтоване, але такий порядок вирішення спорів, які виникають із управлінських відносин, визнають у Франції досить ефективним й практикується він упродовж тривалого часу. Особливим для французького адміністративного судочинства є й те, що воно має письмовий характер, більш таємний ніж гласний, а адміністративний суд керує розглядом справи (суд загальної юрисдикції є арбітром у процесі), щоб урівноважити можливості сторін.

А. Н. Козирін зазначає, що письмовий характер адміністративного судочинства у Франції є спадщиною інквізиційного процесу, який застосовувала в період середньовіччя католицька церква³. Інквізиційний характер процесу в адміністративних судах Франції виявляється і в тому, що саме суд керує розглядом справи, а не сторони, і тому він може зобов'язати одну із сторін подати відомості щодо спору другій стороні. Єдиним обмеженням інквізиційних повноважень суду є дотримання лікарської таємниці та секретів національної оборони.

Німецька модель адміністративної юстиції, як і французька, характеризується створенням спеціалізованих адміністративних судів, які формуються лише парламентом. Але фран-

¹ Див.: *Козырин А. Н.* Административное право: Учебное пособие. — М.: Спарк, 1996. — С. 101.

² Див.: *Фоков А.* Административный суд современной Франции. — С. 54.

³ Див.: *Козырин А. Н.* Административное право. — С. 102.

цузькі адміністративні суди організаційно пов'язані з адміністрацією (формування судового корпусу, фінансове забезпечення роботи адміністративних судів, Державна Рада за характером діяльності є певною мірою структурою (елементом) виконавчої влади, адміністративні суди є радниками адміністрації), тому вплив влади на адміністративну юстицію надто вагомий. Німецький принцип організації адміністративної юстиції, навпаки, передбачає її повну юридичну незалежність від адміністрації та судових органів.

Система адміністративних судів у Німеччині має три рівні. Першою (основною, низовою) інстанцією є адміністративний суд землі, другою — вищий адміністративний суд землі (апеляційна інстанція), всього їх 16, а інстанцією по перегляду (касаційною) є федеральний адміністративний суд. Крім цієї системи у Німеччині створені спеціалізовані суди такі, як: фінансові, що розглядають податкові спори; соціальні, котрим підсудні соціально-правові спори, але розмежування підсудності між цими судами чітко не визначене. Тому загальні суди розглядають спори, які стосуються комунальних податків та платежів, а також справи про допомогу на освіту. У свою чергу, фінансові суди можуть розглядати справи, які не стосуються податкового права.

Історія формування системи адміністративної юстиції в Німеччині, передусім, пов'язана з виникненням адміністративних судів у таких німецьких землях, як Баден (1863 рік), Пруссія (1872—1875 роки), Гессен (1874—1875 роки), Вюртемберг (1876 рік), Баварія (1878 рік). Формування адміністративної юстиції у другій половині XIX століття у Пруссії відбувалося під впливом двох протилежних точок зору: з одного боку, О. Бер доводив, що розглядати адміністративні справи повинен загальний суд, а з другого — Р. Гнейстон відстоював необхідність формування спеціального адміністративного суду¹. Результатом цього спору стало створення в Пруссії системи адміністративної юстиції, яка складалася: з районного, окружного та вищого адміністративних судів. У 1960 році було прийнято

¹ Див.: *Зоммерман К. П., Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 72.

Положення про адміністративне судочинство (далі — ПАС), яким закріплювалась трьохрівнева система адміністративної юстиції. У подальшому ПАС зазнало ряду змін. Ці зміни були результатом прийняття у 1976 році Закону «Про адміністративно-процесуальну діяльність», а згодом Закону від 31 березня 1978 року «Про зменшення навантаження судів у сфері адміністративно- і фінансово-судової юрисдикції»¹. Наступні зміни були пов'язані з прийняттям Закону «Про нове регулювання адміністративно-судового процесу» від 17 грудня 1990 року. Як наголошують російські вчені: «Це перше за останні 30 років... великомасштабне реформування адміністративного процесу в Німеччині. Мета нововведення полягала, передусім, у наданні адміністративному процесу гнучкості, міцності та його удосконаленні»². Структурна реорганізація ПАС також пов'язана із Законом 1 січня 1993 року «Про зменшення навантаження на судочинство та на суддю у загальних адміністративних судах». Нарешті, зміцнення та прискорення процесу закріпив Закон від 1 листопада 1997 року, який увів особливий режим апеляційної та звичайної скарги.

До компетенції адміністративних судів Німеччини належить розгляд всіх публічно-правових спорів не конституційно-правового характеру і спорів, стосовно яких німецький федеральний закон не встановив іншого порядку судового розгляду³.

Адміністративне судочинство у Німеччині здійснюється на засадах розшукового («інквізиційного») процесу, тобто суд самостійно збирає недостатні для прийняття правдивого, законного та об'єктивного рішення докази.

Початком адміністративно-судового розгляду в німецьких адміністративних судах є звернення особи з позовом, якщо цьому передувало оскарження в адміністративному порядку. Таким чином адміністративне провадження в Німеччині має позовний характер. Позов — це звернення до суду з вимогою усунення по-

¹ Див.: Зоммерман К. П., Старілов Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты. — С. 73.

² Там же.

³ Див.: Фоков А. Административные суды повысят доступность правосудия // Российская юстиция. — 2001. — № 6. — С. 7.

рушення, а скарга — це звернення, в якому є прохання про скасування незаконного рішення, що порушило права та інтереси особи. Як видається, саме скарга повинна мати місце в адміністративному судочинстві, тому що позовне провадження припускає змагальний характер процесу, де сторони самостійно здійснюють доказування по справі, чого в повному обсязі не використовує процес в адміністративних судах (адміністративному праву все ж таки властивий імперативний характер).

Досвід організації та діяльності адміністративних судів у Франції та Німеччині показує, що саме суди адміністративної юстиції сприяють, з однієї сторони, забезпеченню законності у діяльності адміністрації, а з другої — захищають індивіда від свавілля органів державної виконавчої влади та муніципальних органів місцевого самоврядування.

Немає сумніву, що ефективність діяльності адміністративних судів залежить від рівня правової культури населення, чіткості регламентації процедур, строків розгляду судових справ, вартості судових витрат, професіоналізму суддів. Корисним може бути досвід Франції щодо підвищення професійної підготовки суддів, яких відряджають на роботу до адміністративних установ.

Тому при формуванні інституту адміністративної юстиції в Україні доцільно враховувати історію її створення в інших країнах, особливості організації та діяльності адміністративних судів, законодавче регулювання цієї сфери і брати лише те з їх досвіду, що може застосуватись в нашій державі.

Становлення адміністративного судочинства в Україні передбачає створення та функціонування спеціалізованих судів. Закон України від 7 лютого 2002 року «Про судоустрій», як зазначає В. С. Стефанюк, докорінно змінив напрями діяльності судів щодо зміцнення законності в державі, захисту прав та свобод особи в адміністративному судочинстві та дав Україні можливість створити таку судову систему, яка увібравши в себе все позитивне з досвіду роботи судових систем інших держав, змогла б стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини¹.

¹ Про стан здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції у 2001 році та заходи щодо реалізації положень законів України, спрямованих на втілення в життя судово-правової реформи // Вісник Верховного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 2–3.