



В.В. Решота\*

## АНГЛОСАКСОНСЬКА МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Запровадження адміністративної юстиції, вдосконалення засобів захисту прав і свобод людини та громадянина є не лише складовою процесу формування демократичної правової держави, але й важливою умовою оптимального закріплення правового статусу людини. Створення ефективного юридичного механізму забезпечення захисту прав і свобод громадян, юридичних осіб є головним завданням адміністративно-судової реформи, яка проводиться і в Україні.

Ця проблема започаткована у наукових працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, А.В. Дайсі, Г.І. Нікєрова, Ю.С. Педька, В.В. Сажинї, Н.Г. Салищєвої, Ю.М. Старилова, В.С. Стефанюка, І.Г. Тимошенко, Д.М. Чєчота та ін.

Актуальність запропонованої теми зумовлена необхідністю провести науково-теоретичне досліджування інституту адміністративної юстиції, зокрема аналіз зарубіжного досвіду, що дозволить визначити переваги та недоліки організації та функціонування цього правозахисного інструменту під час його інституціоналізації в Україні. При цьому необхідно врахувати не лише досвід країн континентального права, але й проаналізувати модель адміністративної юстиції, що склалась у країнах англосаксонського типу правової системи.

Мета дослідження — з'ясувати сутність інституту адміністративної юстиції, дослідити моделі адміністративної юстиції, які виникли у країнах англосаксонського типу правової системи, проаналізувати законодавство, що регулює ці правові відносини, виявити переваги та недоліки сучасних моделей адміністративної юстиції. Реалізація поставленої мети обумовила необхідність розв'язання наступних завдань:

- висвітлити основні моделі (системи) адміністративної юстиції та визначити переваги та недоліки їх функціонування та розвитку;
- проаналізувати поняття “адміністративна юстиція”, що наводяться в юридичній літературі, та на основі додатково виявлених закономірностей сформулювати власне розуміння цього інституту;
- визначити правовий статус органів адміністративної юстиції та їх місце у сучасному механізмі державного управління країн англосаксонського права, систему їх органів та компетенцію.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із захистом прав й свобод фізичних та юридичних осіб у сфері державного управління, а предметом — теоретичні засади становлення та розвитку адміністративної юстиції, організаційні аспекти її функціонування у країнах англосаксонського типу правової системи.

Загалом спостерігається тенденція до розширення впливу апарату управління у всіх сферах суспільного життя, зокрема на особисте життя громадян, що зумовило потребу в існуванні спеціальних органів для контролювання за діяльністю органів державного управління, щоб не допустити узурпацію, свавільне використання влади всупереч інтересам громадян. А це зумовлює необхідність існування юрисдикційних органів для контролювання за діяльністю органів державного управління з метою не допустити узурпацію, свавільне використання влади всупереч інтересам громадян<sup>1</sup>.

© Решота В.В., 2006

\* аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

<sup>1</sup> Димитров Ю. Адміністративна юстиція — атрибут демократичної правової держави // Право України. — 1996. — № 4. — С. 7-14.



У різних державах світу інститут адміністративної юстиції пройшов складні та особливі етапи становлення та розвитку<sup>2</sup>. У результаті у кожній країні створювались власні засоби захисту прав та інтересів громадян із урахуванням конкретних історичних традицій, звичаїв, особливостей правової системи. Не зважаючи на всі відмінності способів захисту публічних прав та інтересів громадян, їх об'єднує одна спільна мета — здійснення ефективного контролю за правомірністю актів та дій органів публічної влади стосовно осіб приватного права.

“Сучасна адміністративна юстиція, — відзначав Г. Бребан, — була створена як результат недовіри революціонерів до судової влади і необхідності будь-якою ціною забезпечити юрисдикційний контроль над апаратом управління”<sup>3</sup>. Адже судова влада довгий час представляла інтереси монарха, і тому виникла необхідність у створенні незалежного органу, який би розглядав адміністративно-правові спори. Проте такий висновок щодо основної причини виникнення даного інституту навряд чи є переконливим. Так, на думку Л.І. Пахолока, 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<sup>4</sup>.

Адміністративна юстиція не є новим правовим явищем, проте вже декілька століть тривають дискусії щодо її поняття та змісту. Неоднозначність у її розумінні пов'язана з наявністю багатьох моделей адміністративної юстиції та відмінністю в її застосуванні.

В юридичній літературі намітилися дві основні тенденції у розумінні адміністративної юстиції як:

- 1) системи спеціальних органів (адміністративних судів, квазісудових органів або спеціальних судових підрозділів), що здійснюють адміністративне судочинство;
- 2) діяльності судів та інших уповноваженими на те державних органів із вирішення публічно-правових спорів у сфері державного управління.

Щодо першої тенденції, то історично вона виникла раніше. Дослідники-теоретики французької та німецької доктрини адміністративної юстиції не розмежовували поняття адміністративна юстиція та адміністративний суд. На їх думку, адміністративна юстиція є системою адміністративних судів<sup>5</sup>.

Щодо другої умовної категорії дефініції адміністративної юстиції, то цей інститут характеризується як діяльність із розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів<sup>6</sup>.

Таке розуміння адміністративної юстиції як системи її органів або ж лише діяльності із розгляду адміністративно-правових спорів є занадто вузьким, та не розкриває всього змісту цього інституту.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне запропонувати власне трактування цього інституту. **Адміністративну юстицію** необхідно розуміти як систему спеціально створених судових та квазісудових органів із вирішення та розгляду за спеціально встановленою процедурою адміністративних спорів щодо незаконності актів, дій чи бездіяльності адміністративних органів, що порушують суб'єктивні права фізичних чи законні інтереси юридичних осіб. Цьому визначенню

<sup>2</sup> Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 14.

<sup>3</sup> Бребан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. — М.: Прогресс, 1988. — 488 с.

<sup>4</sup> Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 5. — С. 49-54.

<sup>5</sup> Бребан Г. Вказ. праця.

<sup>6</sup> Елистратов А.И. Основныя начала административнаго права : Изд. второе, исправленное и дополненное. — М.: Издanie Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. — С. 15.



властивий загальний характер, оскільки має на меті охарактеризувати всі системи адміністративної юстиції, які мають багато суттєвих відмінностей.

Більшість дослідників адміністративної юстиції виокремлює дві основні моделі (системи) адміністративної юстиції за типом правової системи: континентальну та англосаксонську (англо-американську). Однак цей критерій не може бути визначальним, адже, окрім типу правової системи, до передумов виникнення певної моделі адміністративної юстиції необхідно віднести також історичні, соціально-економічні та правові умови. На нашу думку, доцільно виокремити такі чотири основні моделі (системи) забезпечення правового захисту громадян у сфері публічного права:

1) адміністративну (французьку, управлінську) модель, у якій органи адміністративної юстиції входять до складу органів державного управління та у своїй діяльності не є підконтрольними загальним судам;

2) адміністративно-судову (німецьку) модель, що характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення адміністративних спорів, які входять у загальну судову систему, проте у своїй діяльності є незалежними від адміністративних органів та звичайних судів;

3) квазісудову (англосаксонську, англо-американську) модель, за якою основна маса адміністративних справ розглядається спеціальними трибуналами (агентствами, комісіями та ін.), які не входять до системи загальних судів, проте знаходяться під їх контролем, а також можуть бути ними розглянуті;

4) загальносудову модель, яка полягає у розгляді та вирішенні судами загальної юрисдикції (у порядку окремого провадження) при використанні цивільно-процесуальної форми скарги на дії (рішення) органів державного управління порушених прав та свобод<sup>7</sup>.

У той час, як адміністративна, адміністративно-судова та загальносудова моделі були предметом глибоких досліджень<sup>8</sup>, то квазісудовій моделі адміністративної юстиції надавалася незначна увага як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Складність та неоднозначність цієї моделі призводила до неоднакового розуміння та її трактування.

Перші прояви адміністративної юстиції у країнах моделі, що досліджується, можна простежити вже у середньовічній Англії. Мирові судді були наділені компетенцією вирішувати спори підлеглих із податковими, поліцейськими та іншими органами. Походження посади мирового судді потрібно шукати в королівській прокламації 1195 року, яка призначила на допомогу шерифам "лицарів миру"<sup>9</sup>. Їх функції мали адміністративний та поліцейський, а не судовий характер. Проте вже з XIV ст. їх адміністративні функції скорочувались та були передані до органів місцевого самоврядування, а кримінальна юрисдикція розширювалась, що зумовило входження їх до судової системи країни.

Крім того, вже з XII ст. почали з'являтися органи, які вирішували багато цивільних спорів у позасудовій формі. До числа таких "альтернативних форм" належать процедури розгляду у квазісудах<sup>10</sup>. Як відомо, приставка "квазі" означає "несправжній". Квазісуди не є судовими органами у повній мірі, хоча виконують деякі судові функції, зокрема, вирішення спорів як між громадянами, так і між громадянами та органами публічної влади. В основному до них відносять трибунали та третейські суди. Проте предметом розгляду даної роботи є адміністративні трибунали, що вирішують спори між приватними особами та публічною адміністрацією.

<sup>7</sup> Старілов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА — ИНФРА — М), 2001. — 304 с.

<sup>8</sup> Брэдбан Г. Вказ. праця; Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Переводъ с нѣмецкаго подъ ред. С.А. Венгерова. — М.: Типографія В.О. Рихтеръ, 1885. — 869 с.; Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — 208 с.; Старілов Ю.Н. Вказ. праця; Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). — Ленинград: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. — 133 с.

<sup>9</sup> Гнейст Р. Вказ. праця.

<sup>10</sup> Романов А.К. Правовая система Англии. — М.: Дело, 2002. — 343 с.



Сучасні органи адміністративної юстиції Сполученого Королівства почали виникати вже на початку ХХ ст. Проте вже з моменту створення адміністративних трибуналів було чимало опонентів їх існування. Серед них необхідно назвати видатного англійського правознавця А.В. Дайсі, який у праці “Основи конституційного права Англії”<sup>11</sup> досить гостро критикує цей інститут на прикладі Франції, де адміністративна юстиція виникла набагато раніше. На думку дослідника, створення окремих органів для вирішення спорів, де однією стороною виступає орган державного управління, суперечить одному з основних принципів англійської правової системи “пануванню права”, згідно з яким усі повинні відповідати у рівній мірі перед загальними судами.

Сьогодні роль органів адміністративної юстиції постійно зростає. Це пояснюється, зокрема, такими чинниками, як її відносна доступність для пересічного громадянина (дешевизна розгляду спорів порівняно із процедурою у загальних судах), швидкий розгляд адміністративних спорів, наявність у відповідних трибуналах фахівців із конкретних питань, які віднесені до їх вирішення та відсутність багатьох формальностей загального судочинства. Крім того, адміністративні трибунали вирішують питання не лише правильності адміністративних дій, але й їх доцільності, в той час як загальний суд, звертає увагу лише на правову сторону питання, тобто дає оцінку управлінським діям згідно діючого закону.

Основним актом, що регулює основні питання організації та діяльності адміністративних трибуналів та розслідувань є Закон про трибунали та розслідування від 1992 р. (попередні редакції 1958 та 1971 рр.) (Tribunals and Inquiries Act)<sup>12</sup>.

Система органів адміністративної юстиції Великої Британії складається із “безлічі” (більше 2 тисяч) адміністративних трибуналів, контроль за якими здійснюється спеціальним органом — Радою трибуналів<sup>13</sup>.

Класифікувати адміністративні трибунали досить складно, оскільки вони виникали без якої-небудь системи. Проте залежно від сфери своєї діяльності адміністративні трибунали можуть бути об’єднані у дві великі групи: трибунали в області соціального управління та у сфері управління економікою<sup>14</sup>.

За територіальною сферою діяльності трибуналів можна виокремити трибунали, діяльність яких поширюється на всю територію Сполученого Королівства та на трибунали, що розглядають спори у межах Англії та Валії, Північної Ірландії або Шотландії.

Як правило, трибунали утворюються на основі актів парламенту (статутів), які визначають їх структуру, порядок формування та діяльності. До складу трибуналу входить, зазвичай, непарне число осіб. Членами трибуналу можуть бути не лише юристи, але й особи зі спеціальними знаннями у відповідній галузі.

Найважливішу роль у розгляді та вирішенні адміністративно-правових спорів відіграють такі органи адміністративної юстиції, як-от: промисловий трибунал, трибунал з питань соціального забезпечення, фінансовий та податковий трибунал, земельний трибунал, транспортний трибунал, трибунал із питань притулку та імміграції тощо. Всі вони розглядають спори, де однією стороною є органи державного управління.

Сучасна адміністративна модель адміністративної юстиції характеризується, на нашу думку, системою адміністративних трибуналів, які займають провідне місце у ній. Відповідно назва квазісудова модель адміністративної юстиції походить від системи адміністративних трибуналів,

<sup>11</sup> Дайси А.В. Основы государственного права Англии. — М., 1907. — 671 с.

<sup>12</sup> Tribunals and Inquiries Act 1992 // <<http://www.hmso.gov.uk>>.

<sup>13</sup> Council on Tribunals // <<http://www.council-on-tribunals.gov.uk>>.

<sup>14</sup> Тимошенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. — 1997. — № 5. — С. 128-136.



які виконують квазісудові функції.. Тому важко погодитись із деякими дослідниками адміністративної юстиції, які вважають, що англосаксонська модель характеризується відсутністю спеціалізованої системи адміністративної юстиції, досить широкою компетенцією загальних судів по розгляду адміністративних спорів за участю громадян<sup>15</sup>. Однак загальні суди лише здійснюють судовий контроль за органами адміністративної юстиції, що полягає у розгляді скарг та апеляцій на рішення адміністративних трибуналів та видачі зобов'язального (*mandatory order*), забороняльного (*prohibiting order*) та анулювального (*quashing order*)<sup>16</sup> прерогативних наказів (раніше відомих як накази мандамус (*mandamus*), прохібішн (*prohibition*) та сертіорарі (*certiorari*)), а також використання інших засобів судового захисту — декларейшн (*declaration*) та інджанкшн (*injunction*) — щодо їх діяльності у випадку, якщо особа, вважає, що у діях трибуналу є будь-які порушення та законом не передбачено право судового контролю рішень певних трибуналів.

Незважаючи на те, що англосаксонська модель об'єднує країни англосаксонського права (Сполучене Королівство, США, Канаду, Ірландію, Австралію, Нову Зеландію тощо) у них є багато особливостей та відмінностей.

Досить специфічно розвивається модель адміністративної юстиції у США. Термін адміністративна юстиція не часто використовують у юридичній літературі США. Ширше вживають термін „розгляд та вирішення спору” (*adjudication*), який характеризує діяльність із розгляду адміністративно-правових скарг. Ст. 2 Федерального закону про адміністративну процедуру визначає розгляд та вирішення спору як процес формування наказу адміністративним органом<sup>17</sup>. Тобто поняття розгляд та вирішення спору та адміністративна юстиція не можна вважати синонімами, останнє є ширшим та охоплює діяльність із розгляду адміністративних спорів і ухвалення відповідних рішень.

На відміну від інших країн досліджуваної моделі, де адміністративні трибунали подібні до спеціалізованих судових установ та займають маргінальне положення на межі виконавчої та судової влади, квазісудові органи адміністративної юстиції США переважно знаходяться у межах органів виконавчої влади. Це можна простежити, проаналізувавши систему органів адміністративної юстиції США. За статусом органів та посадових осіб, які виконують адміністративні функції можна виокремити такі органи адміністративної юстиції: спеціалізовані комісії як структурні підрозділи органів виконавчої влади, судді адміністративного права, спеціалізовані органи адміністративної юстиції, судові органи, що виконують функції адміністративної юстиції. До органів адміністративної юстиції часто відносять суди спеціальної юрисдикції, як-от: Федеральний суд у справах міжнародної торгівлі, Федеральний претензійний суд, Федеральний податковий суд. Основну роль у вирішенні та розгляді адміністративно-правових спорів відіграють судді адміністративного права (*Administrative Law Judges*), які діють у межах відповідних органів виконавчої влади. Наділення виконавчих органів квазісудовими та квазізаконодавчими функціями стало у суперечності із п. 1 ст. 3 Конституції США, де визначено, що „судова влада Сполучених Штатів надається Верховному суду та тим нижчестоящим судам, які Конгрес може час від часу створювати”<sup>18</sup>. Проте необхідність у створенні органів адміністративної юстиції була зумовлена потребами часу, як і в інших державах англосаксонського права.

<sup>15</sup> Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.; *Елистратов А.И.* Основныя начала административнаго права : Изд. второе, исправленное и дополненное. — М.: Издатель Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. — 304 с.; Судебные системы западных государств. — М.: Наука, 1991. — 240 с.; *Шемчушенко Ю.С.* Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія : У 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 1: А–Г. — С. 48.

<sup>16</sup> The Civil Procedure (Amendment No. 4) Rules 2000 // <<http://www.hms.gov.uk>>.

<sup>17</sup> Administrative Procedure Act. — 5 U.S.C. § 500 // <<http://assembler.law.cornell.edu>>.

<sup>18</sup> The Constitution of the United States of America // <<http://www.vescc.com>>.



Підсумовуючи проведений аналіз квазісудової моделі адміністративної юстиції, доцільно визначити переваги та недоліки, властиві цій системі. На нашу думку, органи адміністративної юстиції в моделі, що досліджувалась, мають такі переваги:

- швидкість (оперативність) розгляду справи;
- провадження в адміністративних органах є набагато дешевшим, ніж у загальних судах;
- спеціалізація при розгляді адміністративних спорів;
- доступність для всіх осіб, які вважають, що їх права порушені діями (бездіяльністю) та рішеннями адміністрації;
- гнучкість застосування правових норм у процесі розгляду справи;
- можливість оскаржити рішення адміністративного органу у спеціально створених апеляційних органах адміністративної юстиції чи безпосередньо у загальному суді;
- стисліші строки, швидкість та менші витрати під час апеляційної процедури;
- відсутність строгої процесуальної форми розгляду справ.

Недоліки у цих органах вбачаємо у:

- їх надмірній кількості, несистематичності та непорядкованості;
- гнучкості рішення цього органу, що може призвести до непослідовності й непередбачуваності;
- спробах окремими органами адміністративної юстиції не мотивувати свої рішення;
- можливості оскаржити лише рішення щодо питання права, оскільки питання факту не переглядають;
- відсутності належного рівня публікацій усіх рішень трибуналів;
- розгляді справ без участі професіональних адвокатів.

Не зважаючи на вказані недоліки, на нашу думку, більшість із них компенсується наявністю системи судового контролю за діяльністю трибуналів.

Результати проведених досліджень дали змогу дійти таких висновків:

Адміністративна юстиція як один із найважливіших інститутів правової держави — це ефективний засіб контролю за діяльністю органів державного управління. Власне специфіка такої діяльності, яка має підзаконний характер, зумовлює необхідність контролювання незалежними органами, щоб захистити права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб від неправомірних дій (бездіяльності) та рішень органів виконавчої влади і забезпечити законність у сфері публічного управління. Як свідчить світовий досвід, адміністративна юстиція є найефективнішим, найоптимальнішим способом захисту суб'єктивних публічних прав осіб приватного права.

Виникнення та становлення адміністративної юстиції мало своїм підґрунтям чинники соціально-історичного та об'єктивно-правового характеру. Зокрема створення адміністративної юстиції в окремих країнах стало можливим через певні соціально-економічні та правові умови, а також завдяки ґрунтовним теоретичним розробкам ефективних механізмів судового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів осіб, що порушуються актами чи діями органів державного управління.

Більшість дослідників адміністративної юстиції виокремлює дві основні моделі (системи) адміністративної юстиції за типом правової системи: континентальну та англосаксонську (англо-американську). Проте розглянувши системи адміністративної юстиції, необхідно вказати на те, що, крім типу правової системи певної країни, на створення адміністративної юстиції мали вплив історичні, соціальні, економічні, правові чинники, рівень правосвідомості, правової культури тощо. Тому адміністративна юстиція у кожній із країн має свої суттєві особливості та відмінності.

Сучасна англосаксонська модель адміністративної юстиції характеризується системою адміністративних трибуналів (квазісудових органів), які займають у ній важливе положення.



Тому важко погодитись із думкою про те, що англосаксонська модель характеризується відсутністю спеціалізованої системи адміністративної юстиції та досить широкою компетенцією загальних судів із розгляду адміністративних спорів за участю громадян. Ми вважаємо, що основна роль у розгляді адміністративно-правових спорів належить адміністративним трибуналам, а загальні суди, розглядаючи скарги та видаючи прерогативні накази, здійснюють контроль за діяльністю органів адміністративної юстиції, і не входять до її системи.

Потрібно зауважити, що захист суб'єктивних публічних прав громадян та юридичних осіб в Україні не є ефективним. Як свідчить практика, загальний суд не може компетентно вирішити спори у всіх сферах суспільного життя. З цією метою необхідно завершити проведення адміністративно-судової реформи в Україні. Створення адміністративних судів дасть змогу швидко та професійно вирішувати адміністративно-правові спори. Проте не можна копіювати або запозичувати зарубіжну систему адміністративної юстиції, а потрібно створити модель із урахуванням переваг та недоліків зарубіжних моделей адміністративної юстиції, яка ефективно захищатиме суб'єктивні публічні права громадян. Україна не може впровадити у повній формі англосаксонську модель адміністративної юстиції, адже вона належить до іншої правової системи. Доцільно використати з досвіду англосаксонської моделі, створюючи адміністративні суди в Україні, такі переваги: вузька спеціалізація, динамічність, відносна дешевизна процедури, менший формалізм вирішення адміністративно-правових спорів. Дана категорія справ є на сьогодні однією з найчисленніших справ, які потребують швидкого їх вирішення. Пропонуємо вже у межах конкретного адміністративного суду визначити спеціалізацію суддів із розгляду тих чи інших категорій справ за спеціальною процедурою.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою європейської інтеграції та права  
Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України  
(протокол № 5 від 26 грудня 2005 року)*

