

10. Про затвердження Правил користування місцевим телефонним зв'язком: Постанова Кабінету Міністрів України: від 22.04.1997 № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua
11. Положення про порядок розрахунків за комунальні послуги між виробниками (постачальниками), виконавцями і споживачами послуг водопостачання, водовідведення і теплопостачання в умовах використання засобів обліку споживання води і теплової енергії в житловому фонді та підвищення економічної зацікавленості споживачів у їх встановленні за власні кошти: наказ Державного комітету України по житлово-комунальному господарству: від 13.12.1995 № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua
12. Про затвердження Правил користування проводом мовленням: Постанова Кабінету Міністрів України: від 22.05.1997 № 484 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua
13. Цивільний кодекс України: за станом на 10.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
14. Господарський кодекс України: за станом на 24.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
15. Корнилов Э. Вопросы совершенствования законодательства о защите прав потребителей / Э. Корнилов // Хозяйство и право. – 1999. – № 4. – С. 68.
16. Кирюшина И. В. Правовой статус потребителя и его реализация в гражданском праве [текст]: дисс. ... канд. юрид. наук / И. В. Кирюшина. – М., 2005. – С. 85.
17. Грамацький Е. М. Адвокатські практики захисту прав споживачів / Е. М. Грамацький. – К.: КНТЕУ, 2005. – 127 с.
18. Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. – М.: ИНФРА-М, 2006.
19. Кравченко А. Г. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення прав споживачів в Україні [текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2010
20. Шматко А. В. Административно-правовой механизм защиты прав потребителей [текст]: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. В. Шматко. – Р-на-Д., 2008.
21. Рабінович А. В. Споживчі права людини: до розробки загальноюридичних понять / А. В. Рабінович // Юридична Україна. – 2005. – № 10. – С. 32–37.
22. Хавронюк Н.И., Мельник Н.И. Законодательство Украины о торговле. -К., 1997.-Ч.2. -512 с.
23. Дудла І.О. Захист прав споживачів: Навчальний посібник. -К.: Центр учбової літератури, 2007. -448

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ СУДОЧИНСТВА ТА ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Обрізко І.

(суддя)

Анотація. Автор розглядає історико-теоретичні і деякі практичні проблеми розвитку законодавства щодо створення адміністративних судів та процесу їх формування в Україні.

Ключові слова: адміністративні суди; судово-правова реформа, принцип спеціалізації у судовій системі України.

Аннотация. Автор рассматривает историко-теоретические и некоторые практические проблемы создания административных судов и проблем их формирования в Украине.

Ключевые слова: административные суды, судебно-правовая реформа, принцип специализации судебной системы Украины.

Summary. The author analyzes historical theoretical and some practical problems of administrative courts formation in Ukraine.

Keywords: administrative courts, judicial reform, principle of the courts specialization in Ukraine.

Сама наявність інституту адміністративного судочинства чи, більш загально кажучи, адмініюстиції є, за вдалим висловом Ж. Вігьє, “критерієм ефективності правової держави”[1; 2; 3].

Між тим, проблем формування адміністративних судів у контексті реалізації конституційного принципу спеціалізації судочинства та формування правової державності було і нині залишається ще чимало: внутрішні і зовнішні, загальноюридичні та спеціально-судустройні, структурні і функціональні, статусні і компетенційні, інституціональні та науково-теоретичні, правоорганізаційні та правореалізаційні тощо. З них, зокрема, науковцями чи не найчастіше видокремлюється така, як недосконалість практики здійснення правового механізму здійснення судочинства в судах України, у тому числі й суперечливість вітчизняної практики здійснення спеціалізованого правосуддя[4]. Не є винятком, у цьому

сенсі, і ситуація довкола функціонування такої ланки спеціалізованих судів, якими є нині адміністративні суди в Україні.

Як видається нині, пошук оптимального алгоритму вирішення відповідного комплексу проблем як один з ключових моментів повинен передбачати урахування зарубіжного досвіду вирішення аналогічних за змістом (не за формою!) проблем щодо формування та функціонування цього виду спеціалізованих судів.

Адже, як зазначала І.В. Шкруб, “вибір організаційної моделі побудови адміністративного судочинства в Україні був і залишається питанням, що піднімалося майже в усіх наукових дослідженнях, присвячених цьому інституту. З огляду на досить тривалу відсутність реального адміністративного судочинства в нашій державі такі дослідження ґрунтувалися, переважно, на аналізі зарубіжних моделей адміністративної юстиції. Вони мали вагоме теоретико-пізнавальне та прикладне значення при виборі та законодавчому закріпленні вітчизняної системи адміністративних судів, оскільки відображали основні світові тенденції становлення сучасної державності, а також особливості історичного розвитку окремих країн”[5].

При цьому необхідно розуміти необхідність врахування системного характеру статусу адміністративних судів як важливої ланки спеціалізованого правосуддя в кожній країні, за якого кожен компонент такого статусу цих судів компенсується, гарантується, підкріплюється загалом усім корпусом судоустрійного законодавства, практикою його реалізації, своєчасністю його корегування, а також високим авторитетом адміністративного суду в конкретному суспільстві.

Методологія пізнання зарубіжного досвіду у царині формування і функціонування системи адміністративного судочинства має враховувати і діалектично відбивати позитивні і негативні закономірності даного правового інституту та його еволюції з метою чіткішого окреслення властивих національній моделі закономірностей розвитку системи адміністративних судів як ключової складової судового механізму розв’язання публічно-правових спорів.

На думку С.В. Матолича, “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”[6].

Погодимося з В.Ю. Георгієвським у тому, що досвід правосуддя по адміністративних справах будь-яких розвинених держав є корисним для запровадження повноцінної адміністративної юстиції в Україні[7]. При цьому одним з суттєвих викликів є нині вплив процесів глобалізації на розвиток національних правових систем, їх зростаюча взаємозалежність, а звідти — необхідність гармонізації національних законодавств та їх уніфікації[8].

Водночас, на думку М.В. Оніщука, виправлення помилок і ефективний поступ у майбутнє неможливий “без усвідомлення особливостей сучасного етапу судово-правової реформи, які уособлюються, зокрема, в остаточному визначенні оптимальної моделі судоустрою та необхідності завершення його структурної перебудови, а також в інституційному розвитку судово-правової системи, що зорієнтований на виклики часу”[8].

Зазначене повною мірою стосується розробки наукових засад формування національної моделі спеціалізованих адміністративних судів у сучасних умовах, коли світовий досвід збагачений численими прикладами та моделями, в яких акумульовано законодавчі приписи та практику функціонування адміністративних судів та інші моделі реалізації адмінюстиції, які створення окремих адміністративних судів не передбачають (квасісудові, змішані).

“Пошук оптимальної моделі організаційної побудови системи органів адміністративної юстиції, як зазначав В.І. Бутенко, здійснювався у напрямку реалізації, в основному, двох принципів – незалежності від впливу чиновницького апарату та доступності захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері державного управління. У такому

контексті система адміністративних судів в Україні є наступником європейського досвіду організації системи адміністративної юстиції, а також історичного досвіду її запровадження”[9].

Актуальність даної проблематики обумовлена і відсутністю єдиних концептуальних підходів серед науковців, практиків до шляхів, завдань і строків реформування судоустрою в Україні, а також наявною безсистемністю і некритичністю врахування досвіду європейських держав романо-германської системи права стосовно реалізації на практиці в цих державах принципу спеціалізації загалом і формування адміністративного судочинства зокрема.

Зарубіжний досвід, як звикле, продовжує вивчатися не лише для вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування в цій сфері, але й для розробки нових законів з метою приведення існуючої правової системи до міжнародних стандартів[10].

До того ж, мова не йде про суто механічне перенесення чи копіювання окремих елементів зарубіжних моделей (чи навіть таких моделей у цілому), що склалися століттями під іншим впливом соціально-політичних умов і панівних юридичних доктрин і концепцій. Навпаки, видається слушним застереження щодо того, бо будь-яке запозичення має враховувати національні правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію[11]. Водночас відповідна національна модель має діалектично враховувати переваги й недоліки відповідних зарубіжних моделей та акумулювати власний досвід з тим, щоб ефективно захищати права і свободи громадян своєї держави, тощо[12; 13; 14].

Як вважають у цьому зв’язку С.Ф. Афанасьєв та О.І. Зайцев, “при дослідженні тенденцій будь-якого правового явища необхідно застосовувати методи порівняльного правознавства, виключаючи практику “національного ізоляціонізму” та “правового націоналізму”, не сумісних зі справжньою наукою, збіднюючих її і створюючих реальні небезпеки для розвитку і застосування самого національного права[15].

У цьому контексті занадто оптимістичними і досить далекими від реалій сьогодення виглядають зауваження деяких вчених щодо того, що “використання Україною позитивного європейського досвіду у галузі адміністративної юстиції відіграє першочергову роль щодо розбудови ефективного механізму розв’язання публічно-правових спорів, що виникають у сфері державного управління”[16].

На нашу думку, саме вищезгадані ексцеси “правового націоналізму” у сукупності з певною некритичністю у сприйнятті зарубіжного досвіду у цій галузі, а так само як поверховість його розуміння, як і розуміння механізмів його використання в національному судоустроїному законодавстві, не сприяють належному застосуванню такого досвіду, його органічному поєднанню з національними здобутками у цій галузі, відтворенню його в законодавстві та в законопроектних напрацюваннях.

Дослідження та узагальнення зарубіжного досвіду має, на наш погляд, вестися на кількох напрямках.

Насамперед, найперше у полі уваги повинні перебувати ті передумови, які спричинили появу адмінюстиції та її наступну інституціоналізацію й розвиток до довершених, сучасних форм адміністративного судочинства у контексті розвитку принципу спеціалізації судочинства. Саме такий загальний контекст – поступове ускладнення судової системи, диференціація спеціалізованих видів судочинства з виокремленням у судовій системі адміністративного судочинства є тим контекстом, у рамках якого і повинен аналізуватися порушений комплекс проблем.

Другий важливий напрям – наступний після достатньо ґрунтовного емпіричного вивчення досвіду адміністративного судочинства окремих країн перехід до його узагальнення шляхом виокремлення відповідних типів, моделей тощо. Така типологізація дасть змогу “укрупнити” і більш виразно виокремити найбільш типові риси даного правового інституту, відділивши головне від другорядних деталей, які характеризують лише притаманні тій чи іншій державі специфічні риси даного правового інституту, а не саму його правову природу.

Щодо першого напрямку, то, як відзначала І.В. Шкруб, “система організації адміністративної юстиції кожної країни пов’язана з її історичними та правовими традиціями і перебуває на різних стадіях свого розвитку”[5].

Дійсно, у більшості європейських держав цей інститут діє вже декілька століть (Франція, Німеччина, Іспанія тощо); в країнах, що розвиваються, його можливості теж почали активно використовуватися; в інших країнах ведуться активні дискусії з приводу необхідності його створення[17].

При цьому кожна з країн намагається запровадити власну, найбільш ефективну модель адміністративної юстиції. Зазначені причини призвели до появи значної кількості різноманітних варіантів організації адміністративної юстиції. Незважаючи на це, усі моделі мають між собою багато спільного, що дає можливість їх класифікувати з метою більш ґрунтовного наукового дослідження (при цьому слід наголосити, що будь-яка класифікація носить умовний характер і є спробою упорядкування різних форм організації адміністративної юстиції) [18].

Унаслідок певних причин, найбільш вивченими та дослідженими виявилися досвід Франції[19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27], Німеччини[28; 29; 30; 31; 32; 33; 34], Великобританії[13; 35; 36] та США[37; 38] у становленні і розвитку адмінюстиції та формуванні спеціалізованих адміністративних судів. Формування систем адміністративного судочинства в інших країнах, в тому числі і європейських, відбувалося дещо пізніше і до того ж зазнавало відчутного впливу вищезгаданих моделей, трансформуючи відповідний досвід до національних реалій і особливостей судоустрою.

Загалом формуванню цієї підсистеми спеціалізованих судів притаманний чітко виражений “європоцентризм”, оскільки перші паростки даного правового інституту вирости і розвинулися до нинішніх форм саме в межах Європи упродовж XIX-XX ст.ст. Зрештою, за такими зразками відбувалося поширення цього правового інституту на інших континентах, зокрема в країнах арабського Сходу[39].

Ю.С. Педько, аналізуючи науково-теоретичне підґрунтя формування адмінюстиції та адміністративних судів, зазначав, що на становлення відповідних правових інститутів чи не найбільш помітний вплив мали теорії правової держави, поділу влади, поділу права на публічне і приватне, концепція відповідальності держави та теорія адміністративного (публічно-правового) спору[40].

Окрім цього, виникнення та становлення адмінюстиції мало, на його думку, своїм підґрунтям чинники соціально-історичного та об’єктивно-правового характеру. Найпринциповішим, з точки зору цього дослідника, є те, що “адміністративна юстиція виникла на межі зламу однієї суспільної формації зі своїми пріоритетами та цінностями та переходу до нового суспільно-економічного і політичного (Франція) укладу, в період якого ще не зовсім розумілися основне призначення правозахисної домінанти адміністративної юстиції і її виникнення обґрунтовувалося теорією поділу влади з точки зору лише відокремлювання виконавчої влади від судової, а не розумного співробітництва з відповідним перерозподілом власних функцій для належного забезпечення і захисту прав і свобод громадян”[40].

З другого боку, як зазначає Ю.С. Педько, “адміністративна юстиція в кожній з зарубіжних країн створювалася з відповідними цілями об’єктивно-правового характеру, досягнення яких є сьогодні дуже актуальним питанням для вирішення в Україні”[40]. Відтак він обґрунтовує необхідність становлення цього інституту як засобу: забезпечення верховенства права (особливо пріоритетного в умовах розбудови правової держави); забезпечення законності в сфері реалізації функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування; забезпечення судового захисту прав і свобод громадян, тобто як однієї з організаційно-правових гарантій суб’єктивних публічних прав громадян; судового контролю за правомірністю актів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування; вирішення специфічних спорів адміністративно-правового характеру між громадянами і органами, що реалізують публічно-управлінські повноваження[41].

На думку В.В. Сердюка, в країнах Західної Європи та Північної Америки розвиток судів спеціалізованої юрисдикції обумовлений такими чинниками, як розвиненість інститутів громадянського суспільства, ускладнення та диференціація функцій держави, розвиток законодавства та його предметної розгалуженості і, передусім, потреба ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина у різних правових сферах з урахуванням особливостей інтересів різних соціальних верств.

Розвиток системи спеціалізованих судів, у том числі й адміністративних, з його точки зору, обумовлений високим рівнем правової культури населення цих країн, усталеними політичними і правовими традиціями, виробленою звичкою звернення до суду з врахуванням його предметної та суб'єктної компетенції. Незважаючи на відмінності між англо-американською та романо-германською правовими системами, в цих країнах існує досить значне розмаїття спеціалізованих судів. Особливості їх організації пов'язані, як вважає В.В. Сердюк, з нечітким виділенням галузей права у країнах англо-саксонської правової системи у порівнянні з континентальною правовою системою, що вплинуло на побудову судових систем країн-представників та здійснення правосуддя[4].

На думку В.Ю. Георгієвського, “становлення і розвиток моделей адміністративної юстиції є результатом послідовної реалізації ідеї поділу влади, створення балансу особистих і публічних інтересів. Адміністративна юстиція – один з небагатьох інститутів демократичної, правової держави, започаткований не в англо-американському конституціоналізмі, а в державно-правових системах романо-германської сім'ї. Причину існування вище названих моделей можна побачити у відмінних концепціях права, яких дотримуються правові доктрини статутної і прецедентної систем права”[7].

Узагальнюючи, відзначимо, що зарубіжний досвід становлення і розвитку адміністративного судочинства пов'язується, зазвичай, з особливостями запровадження відповідного правового інституту в зарубіжних країнах; додержанням і застосуванням ратифікованих міжнародно-правових документів з питань розгляду адміністративних спорів; визначенням процесуальних стандартів та особливостей адміністративного судочинства; виробленням і розвитком доктринальних положень щодо характеру і особливостей розгляду адміністративно-правових спорів; створенням ефективних механізмів контролю за діяльністю адміністративних судів та інших інституцій адмінюстиції[39].

Список використаних джерел

1. Вігье Ж. Адміністративна юстиція. – К.: Конус-Ю, 2008. – С. 7.
2. Константино О. Адміністративна юстиція як атрибут демократичної правової держави // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – №4. – С. 46–49
3. Дмитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави // Право України. – 1996. – №4. – С. 7–13.
4. Сердюк В.В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією. – К.: Прецедент, 2005. – С. 5.
5. Шкруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація. Дис. ... канд. юрид. наук. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. – С. 54.
6. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Істина. 2007. – С. 96.
7. Георгієвський В.Ю. Адміністративна юстиція. Дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2003. – С. 69.
8. Оніщук М. Судово-правова реформа: чи буде дано відповіді на виклики часу // Право України. – 2003. – №5.
9. Бутенко В.І. Історія запровадження системи адміністративних судів в Україні // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 83–87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08bvisvu.pdf>.
10. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции: [сборник] / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева; Ассоциация Юридический центр. – Науч.-практ. изд. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 58.
11. Гутаріна К. В. Адміністративні суди України на шляху становлення // Адвокат. – 2005. – №9. – С. 49.
12. Пасенюк О. М. Україна: вітчизняна модель адміністративної юстиції // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 3. – С. 33–37
13. Решота В.В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції // Університетські наукові записки. – 2006. – №1 (17). – С. 214

14. Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми // Право України. – 2006. – №10. – С. 3–9.
15. Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Об истории специализации юрисдикционных органов // Правоведение. – 2002. – №2 (241). – С. 135.
16. Муза О.В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку. Монографія. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 66.
17. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001 – С. 205.
18. Бородин І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2004. – С. 19.
19. Боботов С. В. Правосудие во Франции: [учебное пособие]. – М. : ЕАВ, 1994. – 198 с.
20. Брэбан Г. Французское административное право / [перевод с французского : Д. И. Васильев, В. Д. Карпович]; под ред. и со вступ. сл. С. В. Боботова. – науч. изд. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
21. Ведель Ж. Административное право Франции / [перевод с французского д-ра юр. наук Л. М. Энтина]; под ред. М. А. Крутоголова. – М.: Прогрес, 1973. – 512 с.
22. Карпович В.Д. Организационно-правовые вопросы административной юстиции Франции. Дисс. ...канд. юр. наук. - М., 1990. – 136 с.
23. Куплеваский Н. Административная юстиция в Западной Европе: Административная юстиция во Франции. Ч. 1. – Харьков: Унив. тип., 1879. – 267 с.
24. Лессаж М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции // Сов. государство и право. - 1981. - № 11. - С.106-113
25. Шишкін В. Державна рада як інститут правосуддя у Франції // Право України. – 1996. – №8. – С. 28–30;
26. Шишкін В. Суд у розв'язанні конфліктів – особлива інституція правосуддя у Франції // Право України. – 1996. – №11. – С. 45–46
27. Шишкін В. Система установ адміністративної юрисдикції у Франції // Право України. – 1996. – №7. – С. 43–46.
28. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / [пер. с нем. Ф. С. Фустов]; под. ред. М. И. Свешникова. – [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. – 379 с.
29. Зоммерман К. П., Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. – 1999. – №7. – С. 70–77
30. Либерман Э. Развитие административной юстиции в Германии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – М. : Изд-во Ин-та права и публичной политики, 2002. – № 3 (39). – С. 82–84
31. Мельник Р. Склад і основи правового становища суддів адміністративних судів Німеччини // Право України. – 2006. – №12. – С. 120–124
32. Шишкін В. Організаційна структура судової системи Німеччини // Право України. – 1996. – №1. – С. 47–51
33. Шишкін В. Деякі концептуальні основи юрисдикції адміністративних судів Німеччини // Право України. – 1995. – №9–10. – С. 19–23
34. Кострова Т.А. О судебной системе ФРГ // Журнал российского права. - 1997. - № 8. - С. 128-138.
35. Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании. Дисс. ...канд. юр. наук. - М., 1984. – 197 с.
36. Тимошенко И. Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. – 1997. – №5. – С. 128–136.
37. Никеров Г. И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. – 1997. – №12. – С. 96–103
38. Хаманева Н. Ю. Административная юстиция США // Государство и право. – 1993. – №3. – С. 140-147.
39. Муза О.В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку. Монографія. - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 38-39.
40. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2003. – С. 62-79.
41. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 77.