

Л. О. ВДОВИЧЕНКО

*Людмила Олександрівна Вдовиченко, студентка
IV курсу юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ У ФРАНЦІЇ: ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Реформа адміністративної юстиції в Україні вкрай необхідна, оскільки вона має привести до якісних змін даного інституту, причому як на законодавчому рівні, так і на функціональному. Першими кроками до цього стали прийняття Кодексу адміністративного судочинства та розгляд проекту Адміністративно-процедурного кодексу України¹, проте для якісного реформування адміністративної юстиції слід врахувати і досвід країн Європейського Союзу. Варто констатувати, що поки що теоретичних та прикладних розробок, у тому числі компаративних досліджень, заснованих на глибокому вивченні зарубіжного досвіду, у нас обмаль через обмеження доступу до зарубіжних законодавчих актів з адміністративної юстиції, відсутність відповідних перекладів. Усе це певною мірою ускладнює вибір та обґрунтування національної концепції розвитку адміністративної юстиції². Крім того, з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативних актів наукові дослідження зарубіжних моделей адміністративної юстиції не втратили своєї актуальності, а навпаки, набули нового значення, оскільки розробка нових законів повинна проводитися з метою приведення існуючої правової системи до міжнародних стандартів, що також зумовить вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування в цій сфері.

У науковій літературі порівняльні аналізи функціонування систем адміністративної юстиції різних країн, у тому числі Франції, що мають прикладне значення, розглядалася такими дослідниками, як С. Ю. Войнолович, Ю. В. Георгієвський, К. В. Гутаріна, А. Н. Козиріна, Т. О. Кравчук, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, М. М. Міхеєнко, І. Д. Пастух, Ю. С. Педько, М. А. Шматова тощо. Але варто звернути увагу на те, що досі у вітчизняній науці не було враховано національні правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію, оскільки будь-яке запозичення не повинне спрямовуватися на суто механічне перенесення окремих елементів зарубіжних моделей, що склалися століттями під впливом соціально-політичних умов і пануючої правової доктрини.

Основною метою даної статті є проведення науково-практичного дослідження організації адміністративної юстиції у Франції в контексті можливого запровадження Україною її основних стандартів. Мета статті обумовлює завдання: 1) дослідити французьку модель адміністративного судочинства, зокрема, інститут «трибуналу конфліктів», за яким один суд зобов'язаний розглянути за правилами свого провадження спір у разі виникнення сумнівів щодо підвідомчості тощо; 2) запропонувати шляхи реформування вищої ланки адміністративної юстиції в Україні, яка б мала подвійну роль, здійснюючи правосуддя і виступаючи дорадчим органом, на прикладі Державної Ради у Франції; 3) переглянути категорії спорів, які входять до предметної підсудності, так як деякі справи доречно передати квазісудовим органам з метою уникнення перенавантаження судів.

Разом із тим дослідження необхідно провести беручи до уваги як позитивні, так і негативні аспекти в побудові і організації систем адміністративного судочинства, що дасть змогу спрогнозувати можливі наслідки побудови і функціонування даного інституту в Україні. Наступними напрямками дослідження можуть слугувати питання реформування органів адміністративної юрисдикції, доречності запровадження трирівневого проходження справи із останньою (касаційною) стадією у Верховному Суді України, а також визначення норм, які уповноважують органи влади звертатися з адміністративними позовами до приватних осіб.

На думку П. В. Вовка, доктрина адміністративної юстиції у Франції протягом тривалого часу передбачала визначення сутності адміністративних органів не лише як органів, що розглядають скарги на дії адміністрації та надають оцінку законності їх дій, а й органів управління, що активно реалізують різні адміністративні управлінські функції³. Проте згодом доктринальні положення зазнали змін, і сучасне розуміння сутності органів, які виконують функції адміністративної юстиції, передбачає визнання судових установ, що приймають судові акти та судові рішення окремо від органів управління, які приймають, та становить компетенцію судових установ, що належать до адміністративної юстиції, хоча, певною мірою, у здійсненні контролю беруть участь і загальні суди. Це зумовлено тим, що незважаючи на те, що французька модель адміністративної юстиції сформувалась під впливом інтенсивних процесів централізації, вона з часом у децентралізований спосіб створила ефективний інститут адміністративного судочинства.

Особливу увагу варто звернути на те, що адміністративна юстиція Франції становить відокремлену частину судової системи країни, що складається із судів адміністративної юрисдикції (трибуналів) та судів загальної юрисдикції. У загальному плані адміністративна юстиція Франції – це сукупність адміністративних судів, об'єднаних під керівництвом Державної Ради, які мають і певні консультативні повноваження, але на практиці вони не поширені. Очевидно, що контроль французьких адміністративних судів більш дрібний,

оперативний та послідовний, ніж контроль над адміністрацією загальних судів в інших країнах. Це зумовлює більшу довіру публічної адміністрації адміністративному суду, ніж загальному, внаслідок його звуженої спеціалізації. До адміністративних судів щорічно надходять десятки тисяч скарг, і «суди розглядають як малозначні (про пенсії, відшкодування збитку і т. д.), так і великі політичні справи. Вони перевіряють законність адміністративних актів – від рядових муніципальних до ордонансів президента (ордонанси – укази Президента, що мають силу закону)»⁴. Справи цих судів стосуються багатьох життєвих сфер суспільства: моральної – цензура преси і кіно; політичної – вибори; економічної – військова економіка, господарське управління та планування, будівництво та ін.

Загалом побудова системи органів адміністративної юстиції складається з трьох ланок: 1) Державна рада як центральний і керівний орган; 2) територіальні адміністративні суди (їх називають адміністративними судами загального права), що підпорядковуються Державній раді в порядку апеляційного оскарження; 3) спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, які піднаглядні у касаційному порядку Державній раді.

Вищим адміністративним судом Франції, а також головним консультантом уряду з питань управління є Державна рада, яка є Вищим адміністративним судом. Вона складається з п'ятих відділів: чотирьох консультативних та одного зі спорів. До консультативних належать відділи громадських робіт, внутрішніх справ, фінансів і соціальний. Голови відділів призначаються Радою міністрів з числа членів ради. Номінально головою Державної ради є Прем'єр-міністр, а його заступником – міністр юстиції, проте фактично раду очолює її віце-голова, що призначається Радою міністрів з числа голів відділів або державних радників, а також керує засіданнями найбільш важливих підрозділів Держради, оскільки є чиновником вищого рангу. «Окрім віце-голови ради і голів відділів до її основного складу входять заступники голови відділу зі спорів, голови підвідділів, титульні держрадники, доповідачі та аудиторі першого і другого класів»⁵. Коли ж ми звернемось до вітчизняної системи адміністративної юстиції, то помітимо, що існують певні проблеми з виявленням та усуненням Верховним Судом України помилок і зловживань, допущених під час розгляду конкретної справи судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій, так як «вирішення питання про допуск справи до провадження здійснюється колегією у складі не менше трьох суддів (а саме п'яти) Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ»⁶, тому нерідко трапляються випадки свідомого допущення даним судом помилок або зловживання при передачі такої справи на перегляд Верховного Суду України, що є прямим порушенням принципів адміністративного судочинства.

З огляду на це, видається, що норми чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁷ про існування чотириланкової судової системи потребують подальшого реформування, до того ж адміністративні суди слід віднести не до загальної, а спеціальної юрисдикції.

Варто наголосити, що однією із найскладніших проблем у французькому адміністративному праві протягом багатьох років було розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами, на вирішення якої в 1848 році було засновано Суд із суперечок про підсудність – так званий «Трибунал конфліктів». «У цьому суді представлені Державна Рада та Касаційний суд (вища інстанція в системі загальних судів), від яких направляються по 4 особи. У засіданнях суду беруть участь також урядові комісари, які підтримують звинувачення (2 – від Державної ради і 2 – від Касаційного суду)»⁸. Головувати в «Трибуналі конфліктів» повинен міністр юстиції, але його зазвичай замінює віце-голова суду, що обирається на 3 роки по черзі з числа членів Державної ради і Касаційного суду. До того ж, при розділенні в суді голосів порівну проводиться нове засідання, де головуючим виступає міністр.

На відміну від Франції, в Україні це питання залишається невирішеним, оскільки все частіше трапляються випадки відмови судів у захисті порушених прав осіб, які звертаються до судових органів, обґрунтуванням чого є неможливість віднесення тих чи інших правовідносин до певної юрисдикції (адміністративної, цивільної та ін.). Крім того, позиція Верховного Суду України інколи позбавляє особу захищати свої цивільні права в адміністративному суді і відправляє до загального суду, навіть якщо ці права порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах. З іншого боку, в цивільному судочинстві немає принципу офіційності і спеціальних критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації, не діє принцип презумпції його вини. Таким чином процесуальні механізми захисту прав особи значно звужуються.

До того ж слід додати, що велике практичне значення для вдосконалення діяльності вітчизняних адміністративних судів має впровадження в законодавстві та на практиці основ розмежування принципів державного управління, принципів організації, принципів діяльності органів державної влади, органів публічної адміністрації. За словами О. М. Пасенюка, Вітчизняне адміністративне судочинство має забезпечити достатні гарантії судового захисту прав і свобод особи не тільки від протиправної діяльності публічної адміністрації, а й від її діяльності⁹, яка номінально хоч і відповідає вимогам позитивного закону, проте суперечить правовим цінностям свободи особи, справедливості, моралі та гуманізму. На відміну від України, у Франції не тільки запропоновано, а й впроваджено на практиці теоретичні засади розмежування європейських стандартів державного управління, принципів організації, принципів діяльності органів державної влади, органів публічної адміністрації, а також закріплено в них вимоги «щодо належного урядування та належної адміністрації, їх конкретизації у статусних (компетенційних) актах та підзаконних правових актах»¹⁰, у тому числі й для органів адміністративної юрисдикції.

Варто підкреслити, що у Франції при здійсненні адміністративного судочинства яскраво проявляється принцип відповідальності, який необхідно розуміти таким чином, що будь-який суб'єкт публічної адмініст-

рації має нести відповідальність за свої дії чи рішення перед іншими державними органами, і відшкодувати приватним особам шкоду, завдану його актами. Цей принцип є важливим також і з огляду на те, що через його запровадження здійснюється одночасна реалізація й інших принципів адміністративного права: правової держави, відкритості, прозорості, справедливості і рівності усіх перед законом. Відповідальність, як наголошує А. А. Пухтецька, є необхідною для забезпечення принципів ефективності, результативності, надійності й передбачуваності в діяльності публічних адміністрацій¹¹. На жаль, в українському законодавстві неможливо знайти подібної норми, яка б мала реальні важелі впливу на діяльність органів адміністративної юстиції.

У даному контексті слід приділити увагу позиції І. Х. Темкіжева, який у виступі на Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України, зазначив: «Виходячи з пріоритетного завдання судової гілки влади щодо якомога надійнішого захисту конституційних прав і свобод громадянина, а також законності та правопорядку в державі, актуальними напрямками подальшої розбудови вітчизняного адміністративного судочинства були і залишаються: забезпечення єдності судової практики; розгляд адміністративних справ у визначені законом строки; підвищення ефективності судочинства»¹², проте тут поза увагою залишився ще один суттєвий напрям – дослідження досвіду організації та діяльності судів адміністративної юрисдикції держав, близьких до України у географічному і в геополітичному планах, а також у правовому відношенні.

Враховуючи вищезазначене, варто визнати, що аналіз досвіду Франції в урегулюванні адміністративної юстиції може бути корисним для України.

По-перше, у Франції компетенцію розгляду деяких категорій справ передано квазісудовим органам (Спеціальним радам). Такий підхід, у разі запровадження його в нашій державі, у свою чергу, розвантажить діяльність адміністративних судів, що підвищить ефективність розгляду адміністративних проваджень. До того ж адміністративна юрисдикція у Франції передбачає трирівневе проходження справи із останньою (касаційною) стадією у Державній Раді, на відміну від української моделі, де існує як Вищий адміністративний суд, так і Верховний Суд, що потребує подальшого реформування.

По-друге, в Україні слід запровадити спеціальний орган для розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами, який би зобов'язував один із судів розглянути цей спір за правилами свого провадження, взявши за зразок французький «Трибунал конфліктів», що б підвищило рівень поваги громадян до закону та припинило самосуд.

По-третє, необхідно внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус судів», за якими б українські адміністративні суди було віднесено не до загальної, а до спеціалізованої (поряд із конституційною) юрисдикції.

По-четверте, в Україні слід законодавчо закріпити положення щодо можливого оскарження особами компетенції органів публічної адміністрації, виходу за межі їх дискреційних повноважень, порушення балансу між публічними і приватними інтересами, що зумовить належний захист фізичних та юридичних осіб від незаконних (свавільних) рішень органів публічної адміністрації.

По-п'яте, Франція є членом Європейського Союзу, до якого прагне увійти й Україна, і це зумовлює врахування міжнародних, зокрема європейських прикладів функціонування судових систем зарубіжних країн.

Безперечно, французька система адміністративних судів має давню історію та вважається невід'ємним елементом судової системи держави, що робить її розвинутою, тобто її функціональне призначення, організаційна побудова та повноваження відповідають вимогам та потребам захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. З огляду на це, розумне використання апробованих підходів на прикладі адміністративної юстиції у Франції дасть можливість скоротити період пошуку шляхів удосконалення правового регулювання вітчизняного адміністративного судочинства.

¹¹ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789/П від 16.03.2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

¹² Кравчук Т. О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах / Т. О. Кравчук // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4 (8). – С. 15–25. – С. 23.

¹³ Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П. В. Вовк; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2009. – 22 с. – С. 8.

¹⁴ Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2014. – 528 с. – С. 53.

¹⁵ Code de justice administrative. Version consolidé au 1 avril 2015. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>

¹⁶ Цал-Цалко Ю. Ю. Роль Верховного Суду України в системі перегляду судових рішень / Ю. Ю. Цал-Цалко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – № 26 – С. 86–89. – С. 88.

¹⁷ Про судоустрій і статус судів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41. – Ст. 1468.

¹⁸ Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2014. – 528 с. – С. 53.

¹⁹ Пасенюк О. М. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Пасенюк Олександр Михайлович; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – К., 2012. – 198 с. – С. 174.

¹⁰ Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України / А. А. Пухтецька // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2014. – Т. 155. – С. 67–72. – С. 68.

¹¹ Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права / А. А. Пухтецька // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 309–319.

¹² Темкіжев І. Х. Адміністративне судочинство України: стан та перспективи розвитку / І. Х. Темкіжев // Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29–30 листопада 2012 р.) Зб. матеріалів за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – К. : Істина, 2012. – С. 12–24. – С. 15.

Резюме

Вдовиченко Л. О. Адміністративна юстиція у Франції: пропозиції для України.

У статті досліджено французьку модель адміністративного судочинства та сформульовано пропозиції щодо їх впровадження у вітчизняній системі юстиції. Зокрема, пропонується: законодавчо закріпити положення щодо можливого оскарження особами компетенції органів публічної адміністрації; запровадити тривірневе проходження справи із останньою (касаційною) стадією у Верховному Суді України; віднести адміністративні суди до спеціалізованих судів, внісши відповідні зміни до чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; розвантажити діяльність адміністративних судів внаслідок передачі деяких категорій справ новоствореним квазісудовим органам; запровадити інституцію із вирішення юрисдикційних спорів (на прикладі французького «Трибуналу конфліктів»), а також перегляду норм, які уповноважують органи влади звертатися з адміністративними позовами до приватних осіб.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, французька модель, адміністративна юрисдикція судів, порівняльне адміністративне право.

Резюме

Вдовиченко Л. А. Административная юстиция во Франции: предложения для Украины.

В статье исследована французская модель административного судопроизводства и сформулированы предложения по их внедрению в отечественной системе юстиции. В частности, предлагается: законодательно закрепить положение о возможном обжаловании лицами компетенции органов публичной администрации; ввести трехуровневое прохождения дела с последней (кассационной) стадией в Верховном Суде Украины; отнести административные суды к специализированным судам, внося соответствующие изменения в действующий Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей»; разгрузить деятельность административных судов вследствие передачи некоторых категорий дел квазисудебными органам; ввести институцию по решению юрисдикционных споров (на примере французского «Трибунала конфликтов»), а также пересмотра норм, которые уполномочивают органы обращаться с административными исками к частным лицам.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, французская модель, административная юрисдикция судов, сравнительное административное право.

Summary

Vdovychenko L. Administrative justice in France: suggestions for Ukraine.

The article examines the French model of administrative proceedings and and the proposals for implementation into national legislative system. In particular, it is proposed: to introduce the individual's opportunity to appeal the competence of public administration; to implement a three-level legal proceedings of a case with the last stage at the Supreme Court of Ukraine; include all administrative courts to specialized ones, making appropriate changes to the Law of Ukraine «About the judiciary and the Status of Judges»; unload the administrative courts' activities due to the transfer of certain categories of cases to some quasi-judicial bodies; establish the institution of resolving jurisdictional disputes (as «The Conflicts Tribunal» in France), and review the legal provisions which empower authorities go to law with a person.

Key words: administrative justice, administrative proceedings, the French model, the administrative jurisdiction of the courts, comparative administrative law.

УДК: 340.1; 349.2

Д. Є. САНЧЕНКО

*Дмитро Євгенович Санченко, студент IV курсу
Київського університету права НАН України*

СТАНОВЛЕННЯ ПРОФСІЛОК ЯК ПОКАЗНИК ЗРІЛОСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Еволюція уявлення про державу та право, а відтак і про розвиток демократичних інститутів зумовлює необхідність дискусії про ефективність реалізації основоположних прав і свобод людини та громадянина. З точки зору природної концепції прав людини основоположні права не можуть зазнавати посягань з боку держави.

© Д. Є. Санченко, 2015