

**МОДЕЛІ (СИСТЕМИ) ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ
У ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

**MODELS (SYSTEMS) OF ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE BODIES
IN SOME FOREIGN COUNTRIES**

Назва інституту касації була офіційно вперше закріплена у системі правосуддя Франції, а потім її було запозичено правовими системами інших країн. При характеристиці перегляду судових рішень у касаційному порядку, на нашу думку, важливе значення має дослідження моделей касації в інших країнах з позиції вітчизняного досвіду побудови системи адміністративних судів. Встановлено, що у правовій системі інших країн існує дві моделі (системи) організації органів адміністративної юстиції: континентальна та англосаксонська. Визначено, що побудова адміністративних судів в країнах Європи є двох- або трьох-рівневою. Перегляд судових рішень адміністративними судами касаційних інстанцій здійснюється колегіально. Доведено, що касація в інших країнах здійснює юридичну перевірку судових рішень, які приймаються адміністративними судами нижчих інстанцій, є найвищою формою судового тлумачення та забезпечення єдності судової практики. Однак, у більшості країн Європи існує відповідний адміністративний суд касаційної інстанції, який в тих чи інших країнах може мати різні за змістом та обсягом повноваження. Незважаючи на різне за змістом законодавство, яке регулює повноваження адміністративних судів касаційної інстанції в країнах Європи, єдиним об'єднуючим фактором їх функціонування в судовій системі інших країн є забезпечення судового захисту з винесенням остаточного рішення за умов дотриманням принципу інстанційності та єдності судової практики. Зроблено висновок, що у зарубіжних країнах адміністративні суди касаційної інстанції мають різні за змістом та обсягом повноваження, однак головним функціональним призначенням цієї судової інстанції є перевірка законності судових рішень, що набрали законної сили та виправлення судових помилок. Рішення, які приймаються в адміністративній справі касаційною інстанцією, у більшості країн, є остаточними і перегляду не підлягають.

Ключові слова: *модель, правова система, континентальна система, англосаксонська система, органи адміністративної юстиції.*

The name of the institution of cassation was officially first fixed in the justice system of France, and then it was borrowed by the legal systems of other countries. In our opinion, it is important to study the models of cassation in other countries from the standpoint of the domestic experience of building a system of administrative courts when considering the characteristics of the review of court decisions in the cassation procedure. It was established that in the legal system of other countries there are two models (systems) of the organization of administrative justice bodies: continental and Anglo-Saxon. It was determined that the construction of administrative courts in European countries is two- or three-level. Review of court decisions by administrative courts of cassation is carried out collegially. It was proven that cassation in other countries carries out legal review of court decisions made by administrative courts of lower instances, is the highest form of judicial interpretation and ensuring the unity of judicial practice. However, in most European countries, there is a corresponding administrative court of cassation, which

in some countries may have different powers in terms of content and scope. Despite the different content of the legislation that regulates the powers of administrative courts of cassation in European countries, the only unifying factor of their functioning in the judicial system of other countries is the provision of judicial protection with the issuance of a final decision under the conditions of compliance with the principle of instance and unity of judicial practice. It was concluded that in foreign countries the administrative courts of the cassation instance have different powers in terms of content and scope, but the main functional purpose of this judicial instance is to check the legality of court decisions that have gained legal force and to correct judicial errors. In most countries, decisions made in an administrative case by the cassation instance are final and not subject to review.

Key words: *model, legal system, continental system, Anglo-Saxon system, bodies of administrative justice.*

Вступ. Якщо звернутися до етимології поняття «касація», то воно походить від пізньоблатинського слова «cassatio» – відміна, знищення, яке утворилося від латинського *quasso* – розбиваю, руйную. Іншими словниками поняття касація тлумачиться по-різному: 1) як процесуальна діяльність в праві, що виражається у перевірці вищестоящими судами законності та обґрунтованості постанов суду, які набрали або не набрали за 1806 р. законної сили; 2) перегляд, відміна судового рішення вищестоящою інстанцією з причин порушення законів або недотримання правил судочинства нижчою інстанцією; 3) перевірка вищим судом законності та обґрунтованості рішень судів, що набрали законної сили [1].

Назва інституту касації була офіційно вперше закріплена у системі правосуддя Франції, а потім її було запозичено правовими системами інших країн.

Внаслідок рецепції римського приватного права касаційне судочинство з'явилося у Франції у 17 ст. Спочатку справи переглядала Рада Короля, а у 1790 р. було створено касаційний суд, який був наділений повноваженнями відмінити приговори та рішення, не здійснюючи судового розгляду справи. Підставним для перегляду рішення слугували помилки у фактах, неясність рішення, неузгодженість його складових частин. Касаційний суд складався з трьох палат – з цивільних, кримінальних справ та по розгляду скарг [2].

Касаційний суд – вища судова інстанція, здійснював перевірку судового рішення тільки з точки зору дотримання норм права, тоді як суди апеляційної інстанції, в якості судів другої інстанції, переглядали справи по суті, розглядаючи як питання факту, так і питання права, допускаючи при цьому представлення нових доказів, здійснюючи їх перевірку і оцінку [3].

Безумовно, досвід Франції справив вплив на судові системи інших країн, на ті положення стосовно касаційного провадження, які сьогодні існують в їх судових системах і які перейшли в їх адміністративне судочинство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі дослідження широко використовувалися досвід і відповідні знання вчених інших галузей процесуального права, присвячені окремим проблемам перегляду судових рішень, зокрема: А. В. Андрушка, С. В. Васильєва, С. В. Глуценко, В. В. Комарова, В. А. Кройтора, Д. М. Притики, М. К. Треушнікова, С. Я. Фурси, М. Й. Штефана та інших.

Метою статті є дослідження моделей касації в інших країнах з позиції вітчизняного досвіду побудови системи адміністративних судів.

Виклад основного матеріалу. При характеристиці перегляду судових рішень у касаційному порядку, на нашу думку, важливе значення має дослідження моделей касації в інших країнах з позиції вітчизняного досвіду побудови системи адміністративних судів.

В правовій системі інших країн існує дві моделі (системи) організації органів адміністративної юстиції: континентальна та англосаксонська.

У державах англосаксонської (прецедентної) системи права повноваження щодо розгляду позовів проти адміністрації належать загальним судам (Велика Британія, Канада, США).

Поряд з загальними судами у Великій Британії існує цілий ряд спеціальних органів, що мають назву – трибунали, і які виконують як управлінські, так і судові функції. Ці органи також мають назву «квазісудових», оскільки при розгляді справи вони встановлюють питання факту і потім застосовують до нього правові норми.

Адміністративні трибунали розглядають у рамках встановленої квазісудової процедури адміністративно-правові спори між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і органами

управління з іншого. Процедура розгляду цих суперечок здійснюється в особливій процесуальній формі, невідмінним змістом якої є дотримання таких традиційних принципів процесу як гласність, змагальність, безпосередність, можливість оскарження прийнятого рішення і ін. [4].

Над адміністративними трибуналами стоїть наглядовий орган – Національна рада адміністративних трибуналів, яка є консультативним органом при уряді і має право контролю і нагляду за роботою нижчестоячих трибуналів.

До компетенції цього органу входить узагальнення практики діяльності трибуналів, підготовка доповідей із спеціальних питань організації і діяльності трибуналів, вивчення питань і розробка рекомендацій за адміністративною процедурою, включаючи адміністративні розслідування [4].

Що стосується континентальної системи організації органів адміністративної юстиції, то вона складається з двох моделей організації судового вирішення адміністративних спорів. Один з них втілений у більшості розвинутих країн континентально-європейської (статутної) системи права і передбачає існування у межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). Безумовною перевагою такої моделі є професіоналізм і досвідченість професійних суддів, виходячи з їхньої чіткої спеціалізації. Особливість цієї моделі полягає також в існуванні особливої процедури розгляду судами адміністративних справ [5, с. 11–12].

Класичними прикладами моделі, яка передбачає існування спеціалізованих адміністративних судів, є Франція і Федеративна Республіка Німеччини. Французька адміністративна юстиція має чи не найдавніше коріння. Її становлення сягає кінця XVIII століття.

Адміністративна юстиція Франції є самостійною гілкою правосуддя, відокремленою від системи судів загальної юрисдикції і органів виконавчої влади. Такий поділ ґрунтується на специфічній французькій концепції розділення влади, якою забороняється судам загальній юрисдикції втручатися (за винятком випадків, прямо передбачених законом) в діяльність виконавчої влади. Наслідком цієї концепції стала подвійна судова система: система судів загальної юрисдикції на чолі з Касаційним судом Франції, і система адміністративних судів на чолі з Державною Радою Франції.

Згідно зі ст. 32 Ордонансу Франції «Про Державну Раду» від 31.12.1945 р. Державна Рада є вищим судовим органом з вирішення адміністративних справ. Державна Рада виносить ухвали як вища інстанція про анулювання актів різних адміністративних органів, що були прийняті внаслідок перевищення влади, а також розглядає касаційні скарги на рішення адміністративних судів. Процесуальна форма розгляду скарг Державною Радою Регулюється Главою II «Судочинство» [6].

Стаття 111-1 Кодексу про адміністративну юстицію Франції передбачає, що Державна рада є найвищим судовим органом адміністративної юстиції і приймає остаточні рішення по касаційних скаргах на рішення, прийняті судовими органами адміністративної юстиції попередніх інстанцій. Здійснюючи касаційний перегляд судових рішень у адміністративних справах, Державна рада Франції тим самим забезпечує єдність судової адміністративної практики. Якщо є абстрактні положення нормативних актів, Державна рада Франції конкретизує їх положення у своїх рішеннях [7].

На даний час у Німеччині функціонує досить раціональна система адміністративної юстиції, яка не залежить від органів виконавчої влади і судів загальної юрисдикції, очолена Федеральним адміністративним судом. При цьому система адміністративної юстиції являє собою самостійну гілку судової влади Німеччини. Структура адміністративної юстиції також має трирівневу побудову: першою інстанцією є загальні адміністративні суди земель, другою – Вищий загальний адміністративний суд землі (в деяких землях він називається Адміністративною судовою палатою), який виконує роль апеляційної та касаційної інстанції для адміністративних судів земель, а третю і найвищу ланку адміністративних судів уособлює Федеральний адміністративний суд, до компетенції якого входить розгляд по першій інстанції справ щодо позовів про незаконність актів федеральних органів виконавчої влади, спорів про визнання неконституційною діяльність громадських об'єднань, а також розгляд справ у порядку касації [8, с. 74].

Система адміністративних судів Польщі має дворівневий ступінь та складається з Вищого адміністративного суду та воєводських адміністративних судів.

Згідно зі ст. 3 пар. 2 Закону Польщі від 25.07.2002 р. Вищий Адміністративний Суд здійснює нагляд за діяльністю воєводських адміністративних судів в області щодо прийняття рішень

у визначеному законодавством порядку, зокрема, розбирає касаційні скарги на рішення цих судів, приймає рішення з роз'ясненнями з правових питань і розбирає інші справи, які підпадають під юрисдикцію Вищого Адміністративного Суду на підставі інших законів [9].

Більш детально повноваження Вищого адміністративного суду Польщі конкретизовано у ст. 15 Закону Польщі «Про судочинство в адміністративних судах» від 30.08.2002 р. Так, згідно з цим Законом, Вищий адміністративний суд: 1) розглядає касаційні скарги на рішення воєводських адміністративних судів, згідно з нормами закону; 2) приймає постанови, в яких роз'яснюються правові норми, застосування яких привело до розбіжностей в судовій практиці адміністративних судів; 3) приймає постанови, що містять вирішення юридичних питань, які викликають серйозні сумніви в конкретній адміністративній судовій справі; 4) розбирає спори з питань визначення компетенції між органами територіального самоврядування, касаційними колегіями самоуправства та органами урядової адміністрації; 5) розглядає інші справи, які підлягають компетенції Вищого адміністративного суду на підставі окремих законів [10].

Розгляд касаційних скарг Вищим адміністративним судом Польщі здійснюється у межах скарги. Вищим адміністративним судом перевіряються як дотримання норм процесуального та матеріального права воєводськими адміністративними судами (ст. 174 Закону Польщі «Про судочинство в адміністративних судах» від 30.08.2002 р.), так і досліджуються нові докази у справі, а в окремих випадках справа може слухатися спочатку (ст. 183 Закону) [10].

Судами Естонії є повітові і адміністративні суди, окружні суди і Державний суд. Згідно з чинним Законом про суди в Естонії 4 повітові суди, 2 адміністративних суди та 2 окружних. Розгляд касаційних скарг на рішення адміністративних судів Естонії здійснюється Державним судом, а саме колегією цього суду по адміністративних справах. Цією ж колегією також розглядаються й справи за нововиявленими обставинами [11].

Дворівневою є система адміністративних судів Литовської Республіки, відповідно до Законів Литовської Республіки «Про суди» від 31.05.1994 р. [12] та «Про створення адміністративних судів» від 14.01.1999 р. Так, система адміністративних судів Литви складається з п'яти окружних адміністративних судів та Вищого адміністративного суду.

Цікавою є система оскарження судових рішень в порядку касації в Республіці Казахстан. Так, згідно зі ст. 221 проекту Адміністративного процесуального кодексу Республіки Казахстан право касаційного оскарження і опротестовування постанов і ухвал суду апеляційної інстанції належить сторонам і іншим особам, що беруть участь у справі. Касаційну скаргу мають право подати також особи, не залучені до участі у справі, але відносно прав і обов'язків яких суд виніс постанову або ухвалу. Судове рішення також може опротестувати прокурор. При цьому, повноваження розгляду касаційної скарги, згідно ст. 212 Кодексу належить обласним та прирівняним до них судам у складі не менше трьох суддів. При розгляді касаційної скарги суд розглядає законність та обгрунтованість судових рішень судів нижчих інстанцій. Згідно зі ст. 223 Кодексу при розгляді касаційної скарги суд перевіряє законність і обгрунтованість судових актів першої і апеляційної інстанції по наявних в справі матеріалах в межах аргументів скарги, протесту. Суд касаційної інстанції в межах заявленого позову досліджує нові докази, які не були представлені суду першої і апеляційної інстанції з поважних причин [13].

Аналізуючи положення проекту адміністративного процесуального кодексу Республіки Казахстан можна зазначити, що рішення суду касаційної інстанції по адміністративній справі не є остаточним і може бути розглянуто у порядку нагляду. Згідно зі ст. 238 Кодексу адміністративна справа може бути витребувана з відповідного суду для перевірки в порядку нагляду Генеральним Прокурором Республіки Казахстан або за його дорученням заступниками Генерального прокурора Республіки Казахстан, прокурорами областей і прирівняними до них прокурорами, а також судьями Верховного Суду Республіки Казахстан, тільки за наявності встановлених цією статтею приводів і підстав. Підставою для перегляду у порядку нагляду судових рішень, які набрали законну силу є істотне порушення норм матеріального або процесуального права. Перегляд цих рішень здійснює наглядова колегія Верховного Суду Республіки Казахстан [13].

Однак, і у цьому разі прийняте судове рішення не може бути остаточним. Згідно зі ст. 235 Кодексу [13] постанови наглядової колегії Верховного Суду Республіки Казахстан можуть бути переглянуті у виняткових випадках у зв'язку зі встановленням даних про те, що прийнята постанова може привести до тяжких безповоротних наслідків для життя, здоров'я людей або для економіки і безпеки Республіки Казахстан.

Таким чином ми бачимо, що в Республіці Казахстан пропонується трирівнева система касаційного оскарження судових рішень в адміністративному судочинстві.

Сьогодні в республіці Казахстан розгляд публічно-правових спорів здійснюється за правилами цивільного судочинства як загальними судами, обласними судами (про оскарження нормативно-правових актів, виборчі спори, спори з приводу визнання статусу особи (ст. 28 ЦК РК) міжрайонними спеціалізованими судами (оскарження постанов про адміністративні правопорушення, податкові спори ст. 24, ст. 30 ЦК РК) [180]. Судом касаційної інстанції в Республіці Казахстан є Верховний Суд. Аналіз положень Глави 42-2

«Провадження в суді касаційної інстанції», Глави 42-1 «Оскарження та опротестування постанов та ухвал суду апеляційної інстанції в касаційному порядку» [180] дозволяють дійти висновку, що касаційний перегляд справ, які впливають з публічно-правових спорів здійснюється за правилами вищенаведеного проекту Адміністративного процесуального кодексу, тобто мають триступеневе касаційне провадження (в обласних судах, наглядовою палатою Верховного Суду Республіки Казахстан, у Верховному Суді Республіки Казахстан)

Крім того, можна зазначити, що практично в усіх країнах колишніх республік СРСР існує сфера адміністративної юстиції. Однак існують держави, в яких прийнято окремі адміністративно-процесуальні закони та створені адміністративні суди (Латвія, Литва, Естонія, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан), а також держави, в яких адміністративне судочинство здійснюється за правилами цивільного та його різновидів судочинства (Росія, Білорусія, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан).

Окремі адміністративні суди створені в Литві, Естонії, Латвії, Вірменії. У Литві діє замкнута дворівнева система адміністративних судів. У Латвії окремі адміністративні суди створені на двох рівнях, але вищою інстанцією для них є Верховний Суд. У Вірменії діє лише один адміністративний суд [72, с. 139].

Висновки. З наведеного вище ми можемо зробити такі висновки. По перше, перегляд касаційної скарги становить основний зміст повноважень найвищої судової інстанції.

По-друге, побудова адміністративних судів в країнах Європи є двох- або трьох-рівневою. Перегляд судових рішень адміністративними судами касаційних інстанцій здійснюється колегіально.

По-третє, касація в інших країнах здійснює юридичну перевірку судових рішень, які приймаються адміністративними судами нижчих інстанцій, є найвищою формою судового тлумачення та забезпечення єдності судової практики. Однак, у більшості країн Європи існує відповідний адміністративний суд касаційної інстанції, який в тих чи інших країнах може мати різні за змістом та обсягом повноваження. Незважаючи на різне за змістом законодавство, яке регулює повноваження адміністративних судів касаційної інстанції в країнах Європи, єдиним об'єднуючим фактором їх функціонування в судовій системі інших країн є забезпечення судового захисту з винесенням остаточного рішення за умов дотриманням принципу інстанційності та єдності судової практики.

Список використаних джерел

1. Штелик С. П. Про окремі аспекти розвитку інституту судових інстанцій на теренах України до судової реформи 1864 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2011-2/11sspr1r.pdf>.
2. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. А. Ф. Клеймана. – М., 1940. – С. 247.
3. Арсенов И. Г. Арбитражный процесс: Проблемы кассационного пересмотра / И. Г. Арсенов. – М.: Норма, 2004.
4. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М, 2001 – 304 с.
5. Административна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України // Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда – К.: Факт, 2003. – 536 с.
6. Ордонанс № 45-1708 від 31.07.1945р. «Про Державну Раду». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/8156>.
7. И. Оськина, А. Лупу Судебное правотворчество Франции. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=26&art=4331>.
8. Зоммерман К. П., Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты // Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 74.
9. Закон Польщі «Про систему адміністративних судів» від 25.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archive/951/>.

10. Закон Польщі «Про судочинство в адміністративних судах» від 30.08.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/949/3>.
11. Государственный суд. Эстонская Республика – официальный сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nc.ee/?id=172>.
12. Закон Литовської Республіки «Про суди» від 31.05.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/889>.
13. Адміністративний процесуальний кодекс Республіки Казахстан. Проект від 23.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/12106>.
14. Цивільний процесуальний кодекс Республіки Казахстан від 13.07.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/doc_id=1013921.
15. Куйбіда Р. О., Тимошук В. П. Развитие административной юстиции в странах колишнього Радянського Союзу. – К.: Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.