

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.15421/392199>

Галабурда Н. А.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності та кримінально-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів*

ХАРАКТЕР МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В АНГЛОСАКСОНСЬКІЙ СИСТЕМІ ПРАВА

THE NATURE OF THE MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE ANGLO-SAXON LEGAL SYSTEM

Завданням дослідження є визначення сутності та особливостей англосаксонської системи права, характеру впливу на них загальноправових принципів, з'ясування особливостей правового статусу трибуналів Великобританії, а також виокремлення основних переваг і недоліків адміністративних трибуналів порівняно із загальними судами.

На відміну від континентальних правових систем, англосаксонське право робить акцент на процесуальній, прагматичній стороні його функціонування. У досліджуваній правовій системі є декілька позицій щодо розуміння поняття «адміністративна юстиція»: по-перше, це існуючий порядок оскарження рішень і дій органів публічного управління та посадових осіб у суді, тобто особливий вид діяльності судової влади; по-друге, це діяльність трибуналів як квазісудових органів.

Крім того, багатьом країнам, які належать до англосаксонської правової сім'ї, притаманний принцип обов'язкового попереднього (досудового) звернення з приводу спорів до органів адміністративної юстиції. Лише після розгляду досудового звернення уповноваженими квазісудовими органами можливе відкриття процедури в загальному суді. Англосаксонська система адміністративної юстиції виходить із доктрини рівності всіх посадових осіб перед судом та недопущення фактів вилучення чиновників із-під юрисдикції тих же судів, з якими мають справу інші громадяни.

Аналіз адміністративної юстиції Великобританії (англосаксонський варіант) дає змогу зробити висновок, що вона функціонує на стику виконавчої та судової гілок державної влади. З виконавчою владою адміністративну юстицію пов'язує те, що її органи перебувають у тісній взаємодії з активною адміністрацією. Натомість із судовою гілкою влади її зближує той факт, що суди загальної юрисдикції виступають як апеляційна інстанція на рішення адміністративних трибуналів. Діяльність цих органів має відомчий характер і, на відміну від континентальної моделі адміністративної юстиції, не несе в собі принцип універсальної підвідомчості.

Ключові слова: *правова система, адміністративна юстиція, адміністративний трибунал, адміністративні суди, принципи.*

The main goal of the study is to determine the nature and features of the Anglo-Saxon legal system, the nature of the impact of common law principles, to clarify the legal status of UK tribunals, and highlight the main advantages and disadvantages of administrative tribunals compared to general courts.

Unlike continental legal systems, Anglo-Saxon law emphasizes the procedural, pragmatic side of its operation. In the studied legal system there are several positions on the understanding of the concept of "administrative justice": first, it is the existing procedure for appealing against decisions and actions of public administration and officials in court, i. e. a special type of judicial activity; secondly, it is the activity of tribunals as quasi-judicial bodies.

In addition, many countries belonging to the Anglo-Saxon legal family have the principle of mandatory prior (pre-trial) recourse to administrative justice disputes. Only after consideration of the pre-trial appeal by the authorized quasi-judicial bodies is it possible to open the procedure in the general court. The Anglo-Saxon system of administrative justice is based on the doctrine of equality of all officials before the courts and the prevention of the removal of officials from the jurisdiction of the same courts that other citizens deal with.

An analysis of the administrative justice of Great Britain (Anglo-Saxon version) allows us to conclude that it operates at the junction of the executive and judicial branches of government. Administrative justice is linked to the executive branch by the fact that its bodies are in close cooperation with the active administration. Instead, it is brought closer to the judiciary by the fact that courts of general jurisdiction act as an appellate instance against decisions of administrative tribunals. The activities of these bodies are departmental in nature and, unlike the continental model of administrative justice, do not carry the principle of universal jurisdiction.

Key words: *legal system, administrative justice, administrative tribunal, administrative courts, principles.*

Постановка проблеми. Вивчення іноземного досвіду побудови та функціонування того чи іншого інституту правової системи, на нашу думку, є досить актуальним, адже саме процес глобалізації нині є головною тенденцією сучасного світового розвитку. Розширюється взаємозалежність держав у багатьох галузях управління, відбувається інтенсифікація міжнародних зв'язків, у зв'язку із чим, на думку О.Б. Зеленцова, можна говорити про формування такого нового правового явища, як глобальне адміністративне право [1, с. 51]. У межах глобальних публічних інтересів є проблеми, вирішення яких вимагає наднаціонального правового регулювання. У зв'язку із цим відбувається зближення правових систем окремих держав та наявних моделей судочинства, уніфікація і стандартизація правових норм та інститутів.

Стан дослідження. Варто зазначити, що науково-теоретичні дослідження англосаксонської системи права здійснювали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.В. Дайсі, О.Б. Зеленцов, Г.І. Нікєрова, Ю.С. Педько, І.В. Решетніков, В.В. Сажина, Н.Г. Саліщева, І.А. Соколов, А.К. Соловійова, А.А. Соловійов, Ю.М. Старілов, В.В. Стефанюк, І.Г. Тимошенко, Д.М. Чечот та інші науковці. Однак переваги й недоліки організації та функціонування адміністративної юстиції Великобританії, що можуть стати в пригоді з метою інституціоналізації в Україні, практично залишилися поза увагою.

Метою статті є дослідження сутності та особливостей англосаксонської системи права, визначення характеру впливу на них загальноправових принципів, з'ясування особливостей правового статусу трибуналів Великобританії, а також виокремлення основних переваг і недоліків адміністративних трибуналів порівняно із загальними судами.

Виклад основного матеріалу. У досліджуваній правовій системі є декілька позицій щодо розуміння поняття «адміністративна юстиція»: по-перше, це існуючий порядок оскаржен-

ня рішень і дій органів публічного управління та посадових осіб у суді, тобто особливий вид діяльності судової влади; по-друге, це діяльність трибуналів як квазісудових органів.

На відміну від континентальних правових систем, англосаксонське право робить акцент на процесуальній, прагматичній стороні його функціонування. А.І. Єлістратов зазначив: «Англійський тип складається з більш-менш послідовного здійснення єдиної юстиції – у підпорядкуванні актів управління контролю загальних судів» [2, с. 282]. Так, якщо в основі французької адміністративної юстиції лежала ідея максимальної ізоляції сфери виконавчої діяльності держави від загального суду, то у Великобританії спочатку взагалі не існувало жодної теорії, а тому перші адміністративні квазісудові органи створювалися «стихийно» [3]. Англосаксонська система адміністративної юстиції виходить із доктрини рівності всіх посадових осіб перед судом та недопущення фактів вилучення чиновників із-під юрисдикції тих же судів, з якими мають справу інші громадяни. Стосовно цього А.В. Дайсі зазначав, що створення окремих органів для вирішення спорів, де однією стороною є орган державного управління, суперечить одному з основних принципів англійської правової системи – верховенству права, згідно з яким усі повинні відповідати однаковою мірою перед загальними судами [4].

Англійська правова система, яка створила ефективний механізм судового контролю за рішеннями, діями та бездіяльністю виконавчої влади, має значний досвід у сфері його здійснення. Нам імпонує позиція Н.Ю. Хаменевої, яка стверджує, що англосаксонська система функціонує на межі виконавчої та судової гілок державної влади: з одного боку, органи адміністративної юстиції взаємодіють з активною адміністрацією, що допомагає краще розібратися в суті справи, яка розглядається; з іншого боку, вони наділені судовими повноваженнями та підлягають суворому контролю

загальними судами, що своєю чергою визначає правильне (з позиції закону) вирішення спорів [5, с. 128–129].

Упродовж тривалого часу у Великобританії ідея щодо адміністративної юстиції взагалі не сприймалася, оскільки існувала думка, що традиційна судова система здатна вирішити всі спори. Створення адміністративної юстиції в Англії – виняток, певний відхід від загальноприйнятих принципів доктрини верховенства права, основи якої були визнані як незмінні протягом багатьох століть.

Адміністративна юстиція у Великобританії визначається в ч. 4 ст. 13 додатка 7 до Закону про трибунали, суди та примусове виконання досить широко – як «загалом система прийняття рішень адміністративного або розпорядчого характеру щодо приватних осіб, яка включає в себе процедури прийняття таких рішень, законодавство, згідно з яким такі рішення приймаються, і системи вирішення спорів із таким рішенням» [6].

Зокрема, з прийняттям Закону про трибунали, суди та примусове виконання у Великій Британії створено оновлену дворівневу систему трибуналів, яка розглядає адміністративні справи незалежно від органів виконавчої влади або їхніх підрозділів, у межах або за ініціативою яких вони були створені. Така організація роботи системи трибуналів була використана для забезпечення послідовної, незалежної та ефектвної діяльності [7].

На початку ХХ ст., коли суди були неспроможні розглядати велику кількість справ у напрямі економіки й соціальних відносин, органи виконавчої влади почали створювати підпорядковані їм адміністративні трибунали для досудового розгляду справ. Створення перших адміністративних трибуналів свідчить про кризу доктрини верховенства права [3]. Так, відповідно до основних положень цієї доктрини захист суб'єктивних прав здійснюється судами загального права. У період державно-монополістичного капіталізму цей принцип був порушений, оскільки набули поширення квазісудові органи, що уповноважені розглядати специфічні категорії спорів, однією зі сторін у яких є представник виконавчої влади. Специфіка роботи адміністративних трибуналів полягає у спеціалізації їхньої діяльності та спрощенні процедурних норм, пов'язаних із реалізацією права на звернення до

квазісудової інстанції. Законом про трибунали та розслідування 1958 р. створено єдину правову основу для функціонування квазісудових органів, які розглядають адміністративні спори, та передбачено взаємодію адміністративних трибуналів і судової системи, а також дотримання адміністративними трибуналами принципу природного правосуддя. Однак Закон про трибунали та розслідування, визначивши загальні принципи діяльності, не сприяв встановленню належного одноманіття у структурі цих органів.

Розгляд спірних справ між публічними органами та громадянами (у межах здійснення контролю за діяльністю перших) забезпечується звичайними судами загальної юрисдикції. Квазісудові органи – адміністративні трибунали, які формуються із числа осіб зі спеціальними знаннями у сфері діяльності, якою опікується трибунал, – посідають проміжне місце між адміністрацією і загальними судами та покликані встановлювати право конкретної особи на допомогу чи послугу, передбачені законодавством.

Законодавці Великобританії намагалися зблизити систему трибуналів та судову систему, виключити їх протистояння, а також визначити підвищення ролі і статусу системи трибуналів як органів, які нарівні із судами здійснюють діяльність щодо вирішення спорів, захисту й відновлення прав і законних інтересів громадян та організацій.

К.О. Устюжанінова виділяє дві форми адміністративної юстиції Великобританії – діяльність трибуналів як квазісудових органів із вирішення спорів у сфері управління та діяльність адміністративного суду в разі здійснення ним юрисдикції судового контролю щодо дій і рішень органів публічного управління Великобританії. Дослідниця також акцентує на тому, що Вищому трибуналу на певних умовах надано повноваження розглядати та вирішувати справи в порядку судового контролю [8].

І.А. Кузовков вважає, що адміністративні трибунали являють собою незалежні судові органи, засновані парламентом для розгляду скарг на рішення, прийняті щодо окремих категорій справ, державними службовцями, а також іншими уповноваженими особами [9].

Адміністративні трибунали здійснюють діяльність щодо розгляду спорів між державними органами, посадовими особами

та громадянами; забезпечують розгляд адміністративних спорів як перша інстанція та вважаються органами спеціальної юрисдикції щодо судів загальної юрисдикції. Їхній правовий статус – це затверджений парламентом механізм здійснення квазісудової діяльності.

Варто зазначити, що будь-яке рішення, прийняте адміністративним трибуналом, може бути оскаржене в адміністративному порядку. Скарга може бути направлена як безпосередньо міністрові, так і в спеціально створений апеляційний трибунал. Апеляція на рішення трибуналу подається до суду загальної юрисдикції, що своєю чергою характеризує наглядацьку діяльність загального суду за адміністративним трибуналом.

Наразі можна говорити про самостійне організаційно-правове становище англійських трибуналів. На сьогодні налічується близько 60 різновидів трибуналів, загалом у країні функціонує понад 2 тисячі таких установ. Вони діють на основі власних статутів, які визначають їхній кількісний склад та процедуру діяльності.

Модернізація державного управління у Великобританії, конституційні реформи кінця ХХ ст. зберегли адміністративні трибунали як одну з форм адміністративної юстиції та навіть спробували розширити їх вплив на правову систему країни. Так, згідно із Законом про трибунали, суди і виконавче провадження 2007 р. адміністративні трибунали створюються на основі підзаконних актів – актів парламенту, їх діяльність певним чином упорядковується, деякі з них об'єднуються. Створено нові органи адміністративної юстиції Великобританії – Трибунал першого рівня (First-tier Tribunal) і Вищий трибунал (Upper Tribunal).

Нам імпонує думка А.В. Разгільдєєва щодо того, що реформа 2007 р. у Великобританії посилила спеціалізацію адміністративної юстиції за рахунок уніфікації діяльності трибуналів, при цьому вона одночасно розширила можливості для перегляду рішень трибуналів усередині їх системи та обмежила права на оскарження таких рішень в органах судової влади [10, с. 146].

Крім того, згідно із ч. 1 ст. 7 Закону про трибунали, суди та примусове виконання Лорд-канцлер Великобританії має право, за згодою голови відповідного трибуналу, прийняти рішення про створення у Трибуналі першого рівня низки палат, які будуть займатися розглядом справ певної категорії.

Збільшення кількості звернень до судів із вимогою судового перегляду дій і рішень органів публічної влади, необхідність реалізації положень Закону про права людини 1998 р., який інкорпорував у британське законодавство Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, привели до серйозних змін у судовій системі Великобританії. У складі Вищого суду, а саме у складі його Відділення королівської лави (Queen's Bench Division), був утворений Адміністративний суд.

Крім того, багатьом країнам, які належать до англосаксонської правової сім'ї, притаманний принцип обов'язкового попереднього (досудового) звернення з приводу спорів до органів адміністративної юстиції. За словами О.Б. Зеленцова, лише після розгляду досудового звернення уповноваженими квазісудовими органами можливе відкриття процедури в загальному суді [1, с. 51].

Висновки. Таким чином, аналіз адміністративної юстиції Великобританії (англосаксонський варіант) дає змогу зробити висновок, що вона функціонує на стику виконавчої та судової гілок державної влади. З виконавчою владою адміністративну юстицію пов'язує те, що її органи перебувають у тісній взаємодії з активною адміністрацією. Із судовою гілкою влади її зближує той факт, що суди загальної юрисдикції виступають як апеляційна інстанція стосовно рішень адміністративних трибуналів. Діяльність цих органів має відомчий характер та, на відміну від континентальної моделі адміністративної юстиції, не несе в собі принцип універсальної підвідомчості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зеленцов А.Б. Учебно-методический комплекс и методические рекомендации по изучению курса «Административная юстиция». Москва : Изд-во РУДН, 2011. 73 с.
2. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва, 1917. 294 с.
3. Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1984. 198 с.
4. Дэйси А.В. Основы государственного права Англии / пер. с англ. под ред. П.Г. Виноградова. Москва, 1907. 671 с.
5. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. Москва, 1997. 214 с.

6. Особливості судової системи та адміністративної юстиції Великобританії. URL: https://pidru4niki.com/1031020858781/pravo/osoblivosti_sudovoyi_sistemi_administrativnoyi_yustitsiyi_velikobritaniyi
7. Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-16 / Ministry of Justice. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217315/admin-justice-tribs-strategic-work-programme.pdf
8. Устюжанинова Е.А. Современная административная юстиция в Великобритании : монография. Москва : Изд-во МГОУ, 2012. 221 с.
9. Кузовков И.А. Трибуналы как форма административной юстиции. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tribunaly-kak-forma-administrativnoy-yustitsii-velikobritanii/viewer>.
10. Разгильдеев А.В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России. Закон. 2013. № 11. С. 135–150.