

## ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ НА ПРИКЛАДІ АВСТРАЛІЇ, ІТАЛІЇ І ШВЕЙЦАРІЇ

### FOREIGN MODELS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE ON THE EXAMPLE OF AUSTRALIA, ITALY AND SWITZERLAND

Колеснікова М.В., к.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки  
Сумський державний університет

Кучмістенко О.В., студентка III курсу  
Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету

Інститут адміністративної юстиції є важливим правовим явищем сучасності. Адміністративну юстицію можна розглядати як діяльність спеціальних адміністративних судів або квазісудових органів, на які покладена функція вирішення адміністративних спорів, що виникають на ґрунті неправомірних дій, рішень або бездіяльності органів виконавчої влади. Звісно, нині не всі країни пішли шляхом створення спеціальних судових органів, існують і такі у яких контроль за діяльністю виконавчої влади здійснюють суди загальної юрисдикції. Загалом, більшість авторів виділяють дві моделі введення адміністративної юстиції – континентальну й англосаксонську, але кілька основних моделей не виключають існування і інших. Так, деякі вчені-адміністративісти говорять про функціонування східноєвропейської, азійської форми тощо. Моделі адміністративного правосуддя дають можливість проаналізувати, яка країна та яким способом впливає на втілення можливості особи захистити свої права та законні інтереси під час виникнення адміністративного спору. У статті було проаналізовано досвід ведення адміністративної юстиції на прикладі Австралії, Італії та Швейцарії. Австралійський Союз є представником англосаксонської моделі юстиції, яка є досить складним та багаторівневим механізмом захисту прав громадян від порушень зі сторони виконавчої влади в цій країні. Італійська Республіка відноситься до континентальної моделі, де органи адміністративної юстиції сформувався в окрему гілку правосуддя. Також існує ряд спеціалізованих адміністративних судів, які якісно забезпечують можливість громадян захищати свої права. Швейцарія представляє романо-германський тип правової сім'ї, тому її також відносять до континентальної моделі ведення адміністративної юстиції. У Швейцарській Конфедерації прийнято ряд нормативно-правових актів, які регулюють адміністративне правосуддя на федеральному рівні, а також діяльність органів юстиції регулюється і на рівні кантонів, у яких можуть створюватися спеціалізовані адміністративні суди. На нашу думку, проаналізований зарубіжний досвід може стати у нагоді під час формування сучасної української моделі адміністративної юстиції, адже адміністративне правосуддя виступає важливим атрибутом правової країни.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, моделі адміністративної юстиції, адміністративне правосуддя, публічна адміністрація, спеціалізовані суди.

The Institute of Administrative Justice is an important legal phenomenon today. Administrative justice can be considered as the activity of special administrative courts or quasi-judicial bodies, which are responsible for resolving administrative disputes arising from illegal actions, decisions or inaction of the executive branch. Of course, not all countries have now followed the path of creating special judicial bodies, and there are some in which the executive branch is controlled by courts of general jurisdiction.

In general, most authors distinguish two models of administrative justice - continental and Anglo-Saxon, but several basic models do not exclude the existence of others. Yes, some administrative scholars talk about the functioning of Eastern European, Asian forms and so on. Models of administrative justice make it possible to analyze which country and in what way influences the realization of a person's ability to protect their rights and legitimate interests in the event of an administrative dispute.

The article analyzes the experience of administrative justice on the example of Australia, Italy and Switzerland. The Union of Australia is a representative of the Anglo-Saxon model of justice, which is a rather complex and multi-level mechanism for protecting the rights of citizens from violations by the executive branch in this country. The Italian Republic belongs to the continental model, where the administrative judiciary was formed into a separate branch of justice. There are also a number of specialized administrative courts that provide high-quality opportunities for citizens to defend their rights. Switzerland is a Romano-Germanic type of legal family, so it is also part of the continental model of administrative justice. The Swiss Confederation has adopted a number of regulations governing administrative justice at the federal level, and the activities of the judiciary are also regulated at the cantonal level, where specialized administrative courts can be established. In our opinion, the analyzed foreign experience can be useful in the formation of the modern Ukrainian model of administrative justice, because administrative justice is an important attribute of the rule of law.

**Key words:** administrative justice, models of administrative justice, administrative justice, public administration, specialized courts.

У всьому світі, інститути адміністративної юстиції розвивалися поступово, в реакцію на конкретні громадські адміністративні проблеми, коли державні органи приймають несправедливі або явно неправильні рішення, що як наслідок, потребувало системного і нагального пошуку способів вирішення таких складнощів. Нині, у більшості розвинутих держав, фізичні або юридичні особи мають доступ до значної кількості різних установ або органів за допомогою яких намагаються відстояти свої права та законні інтереси, які були порушені внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів публічної адміністрації.

Зазвичай, серед моделей адміністративної юстиції науковці виділяють дві (за типом правової системи), а саме: романо-германську (континентальну) й англо-американську (англосаксонську) вважаючи, що усі інші моделі є похідними від них.

Деякі фахівці права сформувавши дещо відмінні класифікації. Наприклад, Решота В.В. виокремлює 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 [1, с. 210].

Науковець Дорош В.С. також пропонує виділяти чотири моделі організації адміністративного судочинства в зарубіжних країнах: англосаксонську, континентальну, східноєвропейську та традиційну (азіатську) [2, с. 159-169].

Досить вірно зазначає науковець Корчинський О.В., що історія розвитку інституту адміністративної юстиції засвідчує, що наріжним каменем і основною темою дискусій між науковцями різних поколінь було обґрунтування організаційної моделі адміністративної юстиції, визначення її оптимальної внутрішньої структури та сфер впливу відповідно до специфічних вітчизняних правових традицій та суспільно-політичної ситуації в той чи інший період. Серед проблем реформування судової системи України одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, що має багато різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов'язаний з дослідженням та розв'язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства органічно пов'язані з ефективним, доступним і справедливим правосуддям, що зумовлює потребу у додаткових дослідженнях загальнометодологічних питань правових засад організації адміністративного судочинства в Україні [3, с. 38,122].

Отже, з огляду на усе вище сказане ми можемо зробити висновок про те, що науковці розділять найрізноманітніші погляди на систематизацію органів адміністративної юстиції. Загалом, така класифікація є важливою з точки зору упорядкування багатоманітних форм боротьби із неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації.

У нашому дослідженні ми пропонуємо розглянути зарубіжний досвід ведення адміністративної юстиції на прикладі Австралії, Італії та Швейцарії.

На формування правової системи Австралійського Союзу значним чином вплинуло англійське право, адже країна тривалий час було колонією Великобританії, тому Австралія відноситься до англо-саксонської моделі адміністративної юстиції.

В Австралійському Союзі сформувалася досить складна і багаторівнева система адміністративної юстиції, яка пов'язана з певною організацією публічного управління, яке базується на принципі поділу влади й системі стримувань і противаг.

На федеральному рівні поділ влади є чітким та суворим, що обумовлено можливістю існування окремих систем розгляду адміністративних спорів одночасно в рамках виконавчої та судової гілки влади. При цьому значимість перегляду адміністративних рішень органів публічної влади спеціалізованими квазісудовими органами – трибуналами і комісіями, які входять в систему органів виконавчої влади зовсім не віднімає можливості для їх перегляду і в судовому порядку [4, с. 69].

Сучасна система адміністративної юстиції в Австралії була сформована внаслідок реформи адміністративного права у 70-х роках ХХ століття і включає в себе: 1) внутрішній (в органі, який прийняв рішення) та зовнішній перегляд по суті адміністративних рішень в спеціальних адміністративних трибуналах, а також судовий перегляд адміністративних рішень; 2) адміністративні трибунали, федеральні суди, омбудсмена Австралійського Союзу, Управління уповноваженого у сфері інформації Австралії, Рада по перегляду адміністративних рішень [4, с. 70].

Основними формами контролю за публічною адміністрацією в Австралії є судовий перегляд адміністративних рішень у вищих судах, а також перегляд по суті

адміністративних рішень в незалежних адміністративних трибуналах. Судовий перегляд – це форма судового контролю за законністю діяльності публічної адміністрації і на федеральному рівні здійснюється лише Вищим судом, Федеральним судом або Федеральним окружним судом на основі заяви особи яка зазнала шкоди від адміністративного рішення [5].

Сучасна адміністративна юстиція Австралії має певні особливості: 1) адміністративна юстиція Австралійського Союзу виступає не в якості окремого правового інституту, а як комплекс елементів захисту прав громадян від порушень зі сторони публічної адміністрації, а також як сукупність інститутів, які створені для реалізації таких цілей. При цьому досягнення справедливості в адміністративних спорах є фундаментальним принципом побудови системи адміністративного права Австралії і проявляється через діяльність елементів, які входять в його структуру. Ціль адміністративної юстиції в Австралії полягає в недопущенні незаконної і невиправданої поведінки зі сторони публічної адміністрації. 2) також, особливістю австралійської адміністративної юстиції на відміну від держав у судовій системі яких функціонують спеціалізовані адміністративні органи, які входять в систему судової або виконавчої гілки влади, в Австралійському Союзі структурні елементи адміністративного правосуддя діють і в рамках виконавчої влади (перегляд адміністративних рішень в адміністративних трибуналах, внутрішній перегляд адміністративних рішень) і судової (судовий перегляд) гілки влади [6, с.52].

Адміністративні суди в Італії існують ще з другої половини 19 століття, тобто з моменту об'єднання нації і створення Королівства Італії в 1861 році.

Нині, органи адміністративної юстиції Італії виділилися в самостійну гілку судової влади. На сьогодні, систему органів адміністративної юстиції держави представляють: Державна Рада (Consiglio di Stato) і Рада адміністративної юстиції Сицилії (Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia), які виступають адміністративними судами апеляційної інстанції; обласні адміністративні трибунали (tribunali amministrativi regionali), які є судами першої інстанції; а також система адміністративного правосуддя Італійської Республіки представлена спеціалізованими адміністративними судами Рахунковий суд (Corte dei conti); трибунали по справах публічного водокористування (Tribunali delle acque pubbliche); податкові комісії (Commissioni tributarie); комісії по питанням власності і земель загального користування (Commissioni per gli usi civici) [7, с.57].

Конституція Італійської Республіки, яка була прийнята в кінці 1947 року і вступила у дію 1 січня 1948 року, містить ряд принципів, які регулюють адміністративне правосуддя.

Відповідно до п. 3 ст. 103 Основного Закону Італії, Державній раді та іншим органам адміністративної юстиції належить юрисдикція з розгляду спорів у зв'язку з діями державних органів та з тими суб'єктивними правами громадян, які передбачені законом. Рахункова палата здійснює юрисдикцію з питань публічної звітності та інших галузях, зазначених у законі [8].

Державна Рада була створена ще у 1831 році за часів короля Карла-Альберта у якості консультативного органу, а нині, правовий статус органу визначений Конституцією Італії та законами про Державну Раду.

Відповідно до ст. 100 Конституції Італії, Державна Рада є консультативним органом в юридичній і адміністративній області, а також органом, який здійснює правосуддя в адміністративній сфері [8].

Обласні адміністративні трибунали є державними органами адміністративної юстиції першої інстанції. Як правило, в кожній області діє по одному або по два адміністративних трибуналів (країна розділена на 20 регіо-

нів). Обласним адміністративним трибуналам підсудні наступні основні категорії справ: 1) розгляд скарг на постанови та дії виконавчих влади; 2) спори про компетенцію, перевищенні повноважень і порушенні законності в щодо адміністративних актів; 3) справи у спорах, що виникають при проведенні передвиборної компанії і роботи виборчих комісій з виборів до Комунальних рад, провінційних і обласна ради [9]. Нині, найбільш значущим джерелом норм, які регулюють адміністративну юстицію Італії є Кодекс адміністративного судочинства який вступив у силу у вересні 2010 року.

Правовою основою регулювання діяльності органів адміністративної юстиції Швейцарії є: Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18.04.1999 р.; Федеральні закони Швейцарії «Про адміністративну процедуру» від 20.12.1968 р.; «Про Федеральний адміністративний суд» від 17.06.2005 р., а також інші нормативно-правові акти, які регулюють адміністративне правосуддя в кантонах країни.

Відповідно до ст. 29 Основного Закону Швейцарії, кожна особа має право на рівне та справедливе ставлення під час судового та адміністративного судочинства, а також на те, щоб його справа була розглянута протягом розумного строку [10]. Чинний Закон Швейцарії «Про адміністративну процедуру» застосовується щодо процедури вирішення адміністративних справ, які розглядаються шляхом прийняття рішень федеральними органами публічної влади у першій та апеляційній інстанціях. До таких органів відносяться: Федеральна Рада Швейцарії і його підрозділи; Федеральна канцелярія Швейцарії і її підрозділи; організації, установи і інші публічні відомства Федеральної адміністрації; органи парламенту; федеральні суди першої інстанції і федеральні апеляційні суди; Федеральні автономні установи та організації; Федеральний адміністративний суд Швейцарії; Федеральні комісії; інші органи та організації, які не входять в систему Федеральної адміністрації, які здійснюють виконання публічних функцій передбачених законом [11].

Федеральний адміністративний суд Швейцарії є федеральним адміністративним судом загальної юрисдикції, який приймає рішення в якості найнижчої інстанції Федерального Верховного суду, оскільки закон не виключає подання апеляції до останнього. Федеральний адміністративний суд є незалежним у своїй судовій діяльності і зобов'язаний функціонувати відповідно до закону. Адміністративний нагляд за діяльністю Федерального адміністративного суду здійснює Федеральний Верховний суд.

Місцезнаходження Федерального адміністративного суду, яке передбачене законом, знаходиться у Санкт-Галлені, але нині діє норма про те, що Федеральний адміністративний суд, доки він не потрапить до будівлі, призначеного для нього в Санкт-Галлен, працює в районі Берна. Суддів обирає Федеральна Рада строком на 6 років [11].

Федеральний адміністративний суд розглядає скарги на рішення у відповідності зі статтею 5 (Розпорядження органів влади в особливих випадках на підставі федерального державного законодавства) Федерального закону «Про адміністративну процедуру», а саме: про встановлення, зміну або припинення прав або обов'язків; з'ясування наявності, відсутності або обсягу прав або

обов'язків; відміна або визнання неприйнятними запитів щодо встановлення, зміну або припинення прав або обов'язків; а також рішення, які стосуються примусового виконання (ст. 41), тимчасові рішення (ст. 45-46), рішення щодо заперечення (ст. 30), рішення пов'язані з оскарженням (ст.61), рішення прийняті на основі перегляду (ст.68) і тлумачення (ст.69) [11]. Апеляція допустима на рішення перелік яких передбачений ст. 33 Федерального закону Швейцарії «Про Федеральний адміністративний суд» від 17.06.2005 р.

Цікавим є те, що у відповідності до статті 33 (б) Федерального Закону «Про адміністративну процедуру» в адміністративному процесі Швейцарії можливе застосування особливого методу вирішення спорів. Згідно із нормою закону, орган влади за згоди сторін може призупинити розгляд справи, щоб дати їм можливість узгодити зміст рішення. Згода повинна включати пункт про відмову сторін від участі в судовому розгляді, а також пункт, що регулює поділ витрат. Щоб полегшити процедуру заключення згоди, орган влади може назначити нейтральну і досвідчену фізичну особу в якості посередника (медіатора). Медіатор підкорюється тільки закону і діє у межах своїх повноважень [11].

Органи адміністративної юстиції існують також і на рівні кантонів, до прикладу, Конституція Берна у ст. 100 проголошує про те, що Адміністративний суд Берна є останньою інстанцією по розгляду адміністративних спорів. Також, відповідно до законодавства у кантоні можуть створюватися інші спеціальні судові органи для розгляду адміністративних спорів. У п. 1 ч. 1 Закону Берна «Про адміністративну процедуру і юрисдикцію» від 23.05.1989 р., який був прийнятий на виконання ст. 100 Основного Закону кантону, зазначено, що згаданий нормативно-правовий акт регулює процедуру в адміністративних органах і органах адміністративної юстиції кантону. У відповідності до ч. 3 ст. 2 закону, органи адміністративної юстиції приймають рішення щодо питань оскарження рішень органів публічної влади [12].

Отже, у системі адміністративного правосуддя Швейцарської Конфедерації існує два рівні: федеральний (вирішення спорів у справах щодо рішень, дій чи бездіяльності федеральних органів публічної адміністрації країни) та кантональний (розгляд скарг на рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу певного кантону). Федеральним законодавством Швейцарії визначений перелік справ на які можна подати скаргу до Федерального адміністративного суду, а на рівні суб'єктів Швейцарської Конфедерації існує низка інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів юстиції та порядок оскарження судових рішень, які відрізняються у кожному кантоні.

Таким чином, ми дослідили функціонування адміністративної юстиції на прикладі Австралії, Італії і Швейцарії. Кожна проаналізована країна упродовж певного часу сформувала відмінну одна від одної систему органів адміністративного правосуддя. Загалом, можна сказати, що який би механізм вирішення публічно-правових спорів не існував в державі, тільки за допомогою справедливості й дотриманні норм і принципів права можливо організувати суспільство і втілити у життя сучасну систему адміністративної юстиції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції. *Університетські наукові записки*. 2006. №1 (17). С. 208-214.
2. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*. № 1. 2014. С. 151-162.
3. Корчинський О. І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 185 с.
4. Георгієвський Ю. В., Адміністративна юстиція : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 174 с.
5. High Court of Australia. URL: <https://www.hcourt.gov.au/> (дата звернення: 18.12.2021).
6. Downes G. The State of Administrative Justice in Australia. Administrative Appeals Tribunal. URL: <https://www.aat.gov.au/> (дата звернення: 18.12.2021).
7. Сита Є.М. Дослідження адміністративної системи Італії. *Економіка: реалії часу*. 2020. №3 (49). С. 55-60.

8. Costituzione della Repubblica Italiana. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione> (дата звернення: 18.12.2021).
9. Giustizia Amministrativa. Funzioni della Giustizia Amministrativa. URL : Modalità di accesso: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/funzioni-della-giustizia-amministrativa> (дата звернення: 18.12.2021).
10. Costituzione federale della Confederazione Svizzera. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it> (дата звернення: 18.12.2021).
11. Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (stato 1° gennaio 2021). URL: <https://wipo.int/ru/text/581090> (дата звернення: 19.12.2021).
12. Loi sur la procédure et la juridiction administratives. URL: <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/2005?locale=fr> (дата звернення: 20.12.2021).