

DOI: 10.15276/ETR.03.2020.7
DOI: 10.5281/zenodo.4579876
UDC: 35.07(477)
JEL: K23

ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ ІТАЛІЇ

STUDY OF THE ITALIAN ADMINISTRATIVE SYSTEM

Yevgeniia M. Syta, PhD in Economics, Associate Professor
Odessa National Polytechnic University, Odessa, Ukraine
ORCID: 0000-0002-3574-8137
Email: syta.ie.m@opu.ua

Iлона M. Babska
Odessa National Polytechnic University, Odessa, Ukraine
Email: ilonaaburdeyna@gmail.com

Received 06.06.2020

Iталійська держава пройшла складний шлях у своєму політичному розвитку з моменту формування. Сьогодні сучасна Італія являє собою Демократичну Республіку парламентського типу.

Відповідно до Конституції Італійської Республіки 1947 року [1] система органів державної влади побудована на основі принципу поділу влади. Принцип поділу влади (*trias politica*) в Західній правовій доктрині є найважливішим конституційним принципом, що лежить в основі організації державної влади будь-якої демократичної і правової держави. Суть цього принципу полягає в необхідності поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову для запобігання узурпації влади і зловживання нею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Варто зауважити, що Італійська Республіка займає одну з провідних позицій на світовій арені. Вона є членом таких впливових міжнародних інституцій, як Європейський Союз та Північноатлантичний Альянс. Як одна з розвинених та більш-менш стабільних країн Південної Європи та Середземномор'я, Італія викликає інтерес великого загалу науковців, як вітчизняних, так і представників іноземних наукових шкіл. У свою чергу, Італійська Республіка є країною з досить нетривіальною політичною історією, яка стала об'єктом уваги багатьох досліджень [2].

Особливості процесу функціонування адміністративної системи Італії були досліджені у роботах вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: С.С. Алексєєва, А.І. Грінберга, О.В. Зайчука, Г.П. Зевелева, М.А. Ігнатової, І.Н. Кузнецова, Н.Ю. Попова, П. Аtdзоро, І. Бавієра, Д. Деметріо, М. Барталлі, М. Маруго, Ф. Паломба, Л. Россіні, Дж. Ф'яндака та інших. Проте, недостатньо уваги у науковій літературі приділено дослідженню структури органів

Сита Є.М., Бабська І.М. Дослідження адміністративної системи Італії. Оглядова стаття.

У статті розглянуто особливості організації судової влади в Італії. Значну увагу приділено поняттю адміністративної юстиції згідно зарубіжної правової доктрини. Проаналізовані правові основи діяльності органів адміністративної юстиції в Італії, структуру органів адміністративної юстиції та їх основні повноваження. Визначено місце органів адміністративної юстиції в судовій системі Італії.

Ключові слова: поділ влади, судова система, адміністративна юстиція, ординарні та спеціалізовані органи адміністративної юстиції

Syta Ye.M., Babska I.M. Study of Italian administrative system. Review article.

The article considers the peculiarities of the organization of judicial power in Italy. Considerable attention is paid to the concept of administrative justice according to foreign legal doctrine. The legal basis of the activities of administrative justice bodies in Italy was analyzed, the structure of administrative justice bodies and their main powers were revealed. The conclusion defines the place of administrative justice bodies in the Italian judicial system.

Keywords: separation of powers, judicial system, administrative justice, ordinary and specialized administrative justice bodies

адміністративної юстиції Італії та їх основних повноважень.

Метою статті є дослідження особливостей функціонування адміністративної системи Італії, правових основ діяльності органів адміністративної юстиції, її структури та основних повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження

Система органів державної влади в Італійській Демократичній Республіці передбачає розділення влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки влади. Згідно з Конституцією Італії Президент Республіки (Presidente della Repubblica) є главою держави. Вища законодавча влада належить парламенту Італії, вища виконавча влада – італійському уряду. Уряд Італії-Рада міністрів (Consiglio dei Ministri) є вищим органом виконавчої влади, що забезпечує функціонування всієї політичної та адміністративної системи держави.

Повноваження голови виконавчої влади здійснює Голова Уряду-Голова Ради Міністрів (Presidente del Consiglio dei Ministri). За Конституцією італійський уряд відповідальний перед Парламентом. Голова Ради Міністрів несе відповідальність за здійснення спільної політики урядом, міністри несуть колективну відповідальність за дії Ради міністрів та індивідуальну – за дії своїх відомств (ст.95 Конституції). Формою відповідальності Голови Ради міністрів та інших членів уряду є їх відставка з посади.

Згідно зі ст. 101 Конституції Італії судову владу здійснюють судді від імені народу. Організація судової системи була визначена Положенням «Про судоустрій» від 30 січня 1941 року і потім закріплена в Конституції Італії.

Судова система Італії має складну структуру до якої входять велике різноманіття видів судових органів. Органи судової влади Італії діляться на суди загальної (ординарної) юрисдикції і суди особливої (спеціальної) юрисдикції. До судів загальної юрисдикції Італії відносяться:

- вищий касаційний суд;
- апеляційні суди та апеляційні суди присяжних;
- трибунали, мирові судді та суди присяжних;
- суди у справах неповнолітніх;
- трибунал з нагляду за ув'язненими.

До справ особливої юрисдикції відносяться конституційне правосуддя, а також військова і адміністративна юстиції. Органом конституційного правосуддя є Конституційний суд Італії. У систему органів військової юстиції входять військові трибунали, військовий Апеляційний суд, Суд з нагляду за ув'язненими-військовослужбовцями. Система органів адміністративної юстиції представлена адміністративними судами ординарної юрисдикції на чолі з Державною радою та адміністративними

судами спеціальної юрисдикції (рахунковий суд та інші органи адміністративної юстиції).

Очолоє систему судів загальної юрисдикції Вищий касаційний суд (Corte Suprema di Cassazione). Статус і повноваження суду закріплені Положенням «Про судоустрій» від 30 січня 1941 року. Вищий касаційний суд є вищим судовим органом у кримінальних і цивільних справах, а також у податкових, трудових і сільськогосподарських справах. Він повинен забезпечувати на всій території Італії правильне застосування і однакове тлумачення закону, національного права, повагу компетенції різних юрисдикцій. Крім того, він є органом, який розглядає справи про підсудність між судами загальної юрисдикції та адміністративними судами [3]. У структуру Вищого касаційного суду входять шість палат (секцій) у цивільних справах і сім палат (секцій) у кримінальних справах. Справи розглядаються у складі п'яти суддів Вищого касаційного суду. При Вищому касаційному суді діє Генеральна прокуратура.

Конституція Італії передбачає включення в систему конституційних гарантій заснування Конституційного Суду (Corte Costituzionale). Згідно з положеннями Конституції Італії до компетенції Конституційного суду входить розгляд справ конституційного судочинства (правосуддя) і здійснення конституційного контролю за законами і актами, що мають силу закону (ст. 134 і 136).

Порядок формування та склад Конституційного суду встановлено статтею 135 Конституції. Конституційний суд складається з п'ятнадцяти суддів, які призначаються строком на дев'ять років з числа досвідчених юристів-суддів, професорів права та адвокатів з двадцятирічним стажем. Порядок організації його роботи та повноваження визначені Законом № 87 від 11 березня 1953 року Про Конституційний Суд [4].

Конституційний суд розглядає справи:

- щодо конституційності законів та актів делегованого законодавства;
- про компетенцію законодавчої і виконавчої влади, центральних і регіональних державних органів;
- між державними органами різних областей;
- справи за звинуваченнями, висунутими проти президента і Міністрів.

В Італії, як і в інших сучасних зарубіжних країнах, адміністративна юстиція виступає самостійною формою контролю за законністю діяльності публічної адміністрації [5]. Відповідно західноєвропейського доктринального підходу під адміністративною юстицією розуміють порядок вирішення правових справ між приватними особами та органами публічної влади, які дозволяють захистити суб'єктивні права і законні інтереси приватних осіб від неправомірних дій органів публічної влади [6].

У світі існує дві основні моделі адміністративної юстиції: континентальна і англосаксонська. У зарубіжних країнах можуть

зустрічатися деякі різновиди двох основних моделей адміністративної юстиції. Наприклад, існують французька і німецька різновиди континентальної моделі адміністративної юстиції [7].

Адміністративна юстиція в Італії побудована за типом французької системи адміністративної юстиції [8]. Однак Італійська система органів адміністративної юстиції має свої особливості і не є точною копією французької системи. В Італії органи адміністративної юстиції виділилися в самостійну гілку судової системи. Серед органів адміністративної юстиції виділяють ординарні адміністративні суди (адміністративні суди загальної юрисдикції) та спеціалізовані адміністративні суди (адміністративні суди спеціальної юрисдикції).

До системи органів адміністративної юстиції Італії входять:

- Ординарні адміністративні суди:
 - Державна рада (Consiglio di Stato) і Рада адміністративної юстиції Сицилії (Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia), які є апеляційними адміністративними судами;
 - обласні адміністративні трибунали (tribunali amministrativi regionali), які представляють адміністративні суди першої інстанції.
- Спеціалізовані адміністративні суди:
 - Рахунковий суд (Corte dei conti) [8];
 - трибунали у справах публічного водокористування (Tribunali delle acque pubbliche);
 - податкові комісії (Commissioni tributarie);
 - комісії з питань майна та земель загального користування (Commissioni per gli usi civici) [10].

Італійське законодавство передбачає можливість створення й інших спеціалізованих органів адміністративної юстиції (altri organi particolari).

Очолює систему ординарних органів адміністративної юстиції Державна рада (Consiglio di Stato), яка була заснована королем Карлом-Альбертом у 1831 році в якості консультативного органу. У 1889 році було створено четверте відділення Ради, яке було наділене повноваженнями щодо здійснення правосуддя в адміністративній сфері. В даний час його статус і повноваження визначені Конституцією Італії і зведеним текстом законів № 1054 від 26 червня 1924 року «Про Державну раду». Державна рада є консультативним органом з юридичних питань і питань публічного управління, а також органом, що здійснює адміністративне правосуддя.

Відповідно до Закону № 1034 від 6 грудня 1971 року про обласні адміністративні трибунали [9] у кожній італійській області створено і функціонує один адміністративний трибунал. До складу адміністративного трибуналу входять Голова, який є членом Державної ради, і не менше п'яти

магістратів. Магістрати обласних адміністративних трибуналів поділяються на три категорії: референдарії, перші референдарії та адміністративні радники. Референдарії призначаються на посаду за результатами конкурсу з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту і пропрацювали за юридичною спеціальністю не менше п'яти років. Склад обласних адміністративних трибуналів затверджується декретом Президента Республіки за пропозицією Голови Ради міністрів з урахуванням думки Державної ради. Обласний адміністративний трибунал засідає у складі трьох осіб.

В італійській системі адміністративної юстиції існує велика кількість спеціалізованих органів, які за своїм статусом є адміністративними судами спеціальної юрисдикції. Нарівні з Державною радою діє рахунковий суд (Corte dei conti), який є незалежним контрольним державним органом. Рахунковий суд здійснює попередній контроль законності актів Уряду, а також подальший контроль виконання державного бюджету.

Рахунковий суд був створений Законом № 800 від 14 серпня 1862 року. Порядок формування та організація роботи рахункового суду були нормативно оформлені тільки в 1934 році (зведеним текстом законів № 1214 від 12 липня 1934 року). В ході проведення політичної та адміністративної реформ, що завершилися прийняттям Конституції 1947 року, компетенція рахункового суду була істотно розширена. Згідно зі ст. 100 Конституції до кола предметів ведення рахункового суду входять питання державної фінансової звітності, доцільності витрачання коштів державного бюджету, а також палата здійснює контроль за фінансовою діяльністю організацій, що фінансуються державою. Доповіді про результати перевірок рахунковий суд представляє безпосередньо в палати парламенту. Крім того, відповідно до ч.2 ст. 103 Конституції рахунковий суд наділений судовими повноваженнями. Рахунковий суд є адміністративним судом спеціальної юрисдикції, що здійснює правосуддя з питань публічної фінансової звітності та інших питань, визначених законом. Рахункова юрисдикція цього органу зводиться до розгляду справ про оскарження актів про притягнення до адміністративної та фінансової відповідальності державних службовців, а пенсійна юрисдикція – до справ про цивільні та військові пенсії [10].

Порядок формування та повноваження рахункового суду визначені Законами № 453 від 15 листопада 1993 року та № 20 від 14 січня 1994 року про юрисдикцію та контроль рахункового суду (з подальшими змінами та доповненнями). Рахунковий суд складається з декількох відділів (sezioni), три з яких наділені повноваженнями органів адміністративної юстиції і сім – органів фінансового контролю. У структуру рахункового суду входять відділи прокурорського нагляду (як і

при інших судах в Італії діє своя спеціалізована прокуратура).

Для здійснення юрисдикційних функцій у складі рахункового суду функціонують три відділи: Центральний юрисдикційний відділ (Sezioni giurisdizionali centrali d'appello); обласний юрисдикційний відділ (Sezioni giurisdizionali regionali); юрисдикційний відділ у справах Сицилії (Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana). До складу зазначених відділів рахункового суду входять магістрати, які призначаються на посаду за конкурсом у порядку, передбаченому Положенням «Про судоустрій» 1941 року.

Особливістю італійської правової системи є те, що справи, які стосуються публічної адміністрації, можуть розглядатися як органами адміністративної юстиції, так і судами загальної юрисдикції. Згідно зі ст. 113 Конституції Італії «щодо будь-якого акту публічної адміністрації допускається судовий захист прав і законних інтересів органами загальної та спеціальної юрисдикції. Такий захист не може бути заборонений або обмежений особливими засобами оскарження щодо певних категорій актів. Закон встановлює судові органи, які є правомочними анулювати акти публічної адміністрації у випадках і з наслідками, передбаченими тим же законом». Судовий захист громадянином свого суб'єктивного права, порушеного органом публічної адміністрації або посадовою особою такого органу, допускається щодо будь-якого акту публічної адміністрації незалежно від виду акту або способу оскарження. Однак суди загальної юрисдикції розглядають лише справи, які стосуються захисту порушеного суб'єктивного права. Адміністративні трибунали та інші органи адміністративної юстиції здійснюють юрисдикцію з охорони законних інтересів громадян і організацій. Органи адміністративної юстиції можуть здійснювати захист суб'єктивних прав громадян тільки в тих випадках, якщо ці повноваження передбачені законом.

Стаття 103 Конституції Італії визначає, що «Державна рада та інші органи адміністративної юстиції здійснюють юрисдикцію щодо захисту законних інтересів від незаконних дій органів публічної адміністрації тільки у випадках, зазначених у законі, і, крім того, щодо захисту суб'єктивних прав».

Органи адміністративної юстиції розглядають справи відповідно до правил, регламентованих адміністративно-процесуальним кодексом Італії [10]. Сукупність дій органів адміністративної юстиції, які здійснюються відповідно з цими Правилами, становить адміністративний процес (processo amministrativo). Під адміністративним процесом в італійському адміністративному праві розуміють діяльність органів адміністративної юстиції з вирішення адміністративних справ. Така діяльність називається адміністративною юрисдикцією або адміністративною юрисдикційною діяльністю.

Адміністративний процес не слід ототожнювати з адміністративною процедурою (procedimento amministrativo).

Адміністративною процедурою називають сукупність послідовно здійснюваних дій щодо прийняття адміністративного акту або адміністративних заходів органом публічної адміністрації. Загальні принципи, правила і стадії здійснення органами публічної адміністрації адміністративних процедур врегульовані Законом «Про адміністративні процедури» № 241 від 7 серпня 1990 року, в якому зазначені нові правила адміністративних процедур і право доступу до адміністративних документів.

Адміністративний процес здійснюється на основі загальних принципів, закріплених законом № 1034 від 1071 року «Про обласні адміністративні трибунали» та адміністративно-процесуальним кодексом. До зазначених принципів відносить: принцип свободи оскарження, принципи економічності, колегіальності та гласності адміністративного процесу, принцип дотримання законом захисту таємниці. В адміністративно-процесуальному кодексі сформульовані такі принципи, як принцип повного та ефективного захисту прав, принцип рівності сторін, принцип належної правової процедури, принцип обґрунтованості та лаконічності рішення (ст.1-3).

Відповідно до норм адміністративно-процесуального кодексу адміністративна юрисдикція виділяють загальну, виняткову і спеціальну (ст.7). Під загальною адміністративною юрисдикцією розуміють розгляд справ у зв'язку з оскарженням актів, дій або бездіяльності органів публічної адміністрації, в тому числі розгляд спорів про відшкодування шкоди, заподіяної публічною адміністрацією законним інтересам або іншим майновим правам громадян і організацій. До виняткової юрисдикції адміністративних трибуналів віднесені справи, які передбачені ст. 133 адміністративно-процесуального кодексу. Одночасно з розглядом таких справ Суддя адміністративного трибуналу може вирішувати справи про відшкодування шкоди, а також приймати до розгляду адміністративні справи щодо обмеження суб'єктивних прав громадян і організацій. Суддя адміністративного трибуналу може здійснювати спеціальну юрисдикцію у справах, передбачених ст.134 адміністративно-процесуального кодексу. При здійсненні такої юрисдикції Суддя адміністративного трибуналу може замінювати орган публічної адміністрації.

Обсяг повноважень судів загальної юрисдикції у сфері контролю за діяльністю публічної адміністрації значно менший порівняно з обсягом повноважень органів адміністративної юстиції. Суд загальної юрисдикції не може анулювати або змінити акт публічної адміністрації, що був підставою для судового розгляду. У разі визнання акту публічної адміністрації незаконним, суд може прийняти рішення про незастосування в

даному конкретному випадку такого акту і покласти на відповідний орган публічної адміністрації обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду.

Органи адміністративної юстиції можуть не тільки анулювати оскаржений акт через перевищення влади, порушення компетенції або неправильного застосування закону, а й вимагати від органу публічної адміністрації створення нового акту.

Висновки

Адміністративна юстиція в Італії виділена в самостійну гілку правосуддя, що розглядає справи у сфері публічного управління між приватними особами та органами публічної адміністрації.

Саме тому, першочерговими завданнями органів адміністративної юстиції є захист прав і свобод приватних осіб від свавілля публічної адміністрації, забезпечення прийняття органами

публічної влади належних рішень, які відповідають законам і не порушують права і свободу приватних осіб. Контроль за діяльністю органів публічної влади Італії здійснюють суди загальної юрисдикції і органи адміністративної юстиції. В процесі розгляду публічно-правових справ орган адміністративної юстиції перевіряє законність рішення, винесеного органом публічної адміністрації. Публічно-правові справи розглядаються органами адміністративної юстиції за правилами адміністративно-процесуального кодексу Італії, який визначає систему адміністративних судів загальної юрисдикції і встановлює основні принципи їх діяльності, перелік учасників публічно-правових справ та їх процесуальний статус, основні правила розгляду таких справ адміністративними судами загальної юрисдикції.

Abstract

The system of public authorities in the Italian Democratic Republic provides for the division of power into legislative, executive and judicial branches of government. According to the Italian Constitution, the President of the Republic (Presidente della Repubblica) is the head of state. The highest legislative power belongs to the Italian parliament, the highest executive power - to the Italian government. The Government of Italy - the Council of Ministers (Consiglio dei Ministri) is the highest executive body that ensures the functioning of the entire political and administrative system of the state.

In the Italian system of administrative justice there is a large number of specialized bodies, by their status are administrative courts of special jurisdiction. Along with the Council of State, there is the Court of Accounts (Corte dei conti), which is an independent state control body. The Court of Audit carries out preliminary control over the legality of Government acts, as well as further control over the execution of the state budget.

Administrative justice bodies hear cases in accordance with the rules regulated by the Italian Code of Administrative Procedure. The set of actions of administrative justice bodies carried out in accordance with these Rules constitutes an administrative process (processo amministrativo). Under the administrative process in Italian administrative law understand the activities of administrative justice bodies to resolve administrative disputes under their jurisdiction. Such activity is called administrative jurisdiction or administrative jurisdictional activity. The administrative process cannot be equated with the administrative procedure (procedimento amministrativo).

During the consideration of a public law dispute, the body of administrative justice verifies the legality of the decision made by the body of public administration. Public law disputes are considered by administrative justice bodies according to the rules of the Administrative Procedure Code of Italy. This law defines the system of administrative courts of general jurisdiction and establishes the basic principles of their activity, the range of participants in public law disputes and their procedural status, the basic rules of consideration of such disputes by administrative courts of general jurisdiction.

Список літератури:

1. Конституция Италии / Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. Сост. В.В. Маклаков, М., 1996.
2. Светлакова М. А. Еволюція партійної системи Італії в умовах парламентських виборів 2013 р. / М. А. Светлакова // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія. – 2015. – Вип. 12. – С. 283-289.
3. Авилова, А. В. Италия: своеобразие южноевропейского пути развития / А. В. Авилова // МЭМО. – 2001. – № 5. – С. 77-96.
4. 4.Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. М.А. Шатиной. М., 2016. – 350 с.
5. Бочарников Ю.Ф. Конституционно-правовой статус органов административной юстиции Италии. Дис. канд. юрид. наук. М., 2007. – 93 с.
6. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. – 357 с.
7. Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 2003. – 457 с.

8. Официальный сайт Государственного совета Италии. [Електроний ресурс] – Режим доступу: www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/consiglio-di-stato1
9. Diritto amministrativo // Revisione del testo a cura della dott.ssa Anna D'Angelo. Edizioni Giuridiche Simone. XXII Edizione, 2009.
10. Codice processo amministrativo. [Електроний ресурс] – Режим доступу: www.giustizia-amministrativa.it/il-codice-del-processo-amministrativo-commentato (дата звернення 22.05.2019).

References:

1. Maklakov V.V. (1996). Constitution of Italy. Constitutions of foreign states.
2. Svetlakova M.A. (2015). Evolution of the party system of Italy in the parliamentary elections of 2013. Bulletin of the Mariupol State University. Series: History. Politology, 12, 283-289.
3. Avilova, A.V. (2001). Italy: the peculiarity of the southern European way of development. MEMO, 5, 77-96.
4. Administrative process: a textbook for bachelor's and master's degrees (2016). M.A. Shtatyna (Ed.).
5. Bocharnikov Yu.F. (2007). Constitutional and legal status of the bodies of administrative justice of Italy. Candidate's thesis. Moscow.
6. Starilov Yu.N. (1998). Administrative Justice: Problems of Theory. Voronezh.
7. Chechot D.M. (2003). Administrative justice. Theoretical problems.
8. Official website of the Council of State of Italy. Retrieved from www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/consiglio-di-stato1.
9. Diritto amministrativo (2009). Revisione del testo a cura della dott.ssa Anna D'Angelo. Edizioni Giuridiche Simone. XXII Edizione.
10. Codice processo amministrativo. Retrieved from www.giustizia-amministrativa.it/il-codice-del-processo-amministrativo-commentato (access date 22.05.2019).

Посилання на статтю:

Сита Є.М. Дослідження адміністративної системи Італії / Є. М. Сита, І. М. Бабська // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2020. – № 3 (49). – С. 55-60. – Режим доступу до журн.: <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No3/55.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.03.2020.7. DOI: 10.5281/zenodo.4579876.

Reference a Journal Article:

Syta Ye.M. Study of Italian administrative system / Ye. M. Syta, I. M. Babska // Economics: time realities. Scientific journal. – 2020. – № 3 (49). – P. 55-60. – Retrieved from <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No3/55.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.03.2020.7. DOI: 10.5281/zenodo.4579876.

