

УДК 342.95+351.74

А.Й. ПРИСЯЖНОК, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕ ТА РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЩОДО ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Ключові слова: адміністративне судочинство, судовий контроль, адміністративний суд

У будь-якій демократичній державі існує механізм забезпечення верховенства права, одним із інструментів якого є судовий контроль за дотриманням виконавчою владою приписів законів. І саме суди є важливими елементами такого механізму.

Судовий контроль є одним із підвидів державного контролю щодо виконавчої влади. Особливість судового контролю обумовлена правовим статусом суб'єктів його реалізації (судів та суддів), спрямуванням, юрисдикційним характером, спеціальними формами зовнішнього вираження контрольних дій та їх наслідками для підконтрольного об'єкту [1, с.248].

Дослідження питань, пов'язаних із здійсненням судового контролю за рішеннями та діями органів виконавчої влади є актуальним для будь-якої країни, яка перебуває в процесі становлення правової демократичної держави. І Україна в цьому сенсі не є виключенням, особливо зважаючи на те, що процес становлення адміністративної юстиції, як форми судового контролю, в нашій державі ще триває.

Дослідженням судового контролю, як одного з різновидів державного контролю, займалися такі науковці, як В.С. Стефанюк, В.М. Парашук, А.Т. Комзюк, Г.Ю. Гулевська, М.М. Тищенко та ін. Але, незважаючи на певну наукову розробленість, питання адміністративної юстиції як форми судового контролю потребує додаткових досліджень, оскільки

питання визначення поняття адміністративної юстиції, форм здійснення нею контролю у галузі виконавчої влади, а також юрисдикції адміністративних судів не мають єдиної наукової позиції. Метою цієї статті є дослідження особливостей здійснення судового контролю у сфері виконавчої влади органами адміністративної юстиції. Новизна роботи полягає в особливостях здійснення судового контролю у сфері виконавчої влади органами адміністративної юстиції; аналізі видів судового контролю у сфері виконавчої влади.

Судовий контроль є специфічним видом контролю в сфері державного управління в цілому і, зокрема, у сфері реалізації виконавчої влади. Особливість цього виду контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, а лише при розгляді справ, які порушуються судом за заявою особи, права чи інтереси якої порушені.

Судовий контроль є нерозривно пов'язаним із реалізацією в державі судової влади, яка відповідно до ст.6 Конституції України, є однією із гілок влади в державі [2]. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI визначає, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, професійними судьями та, у визначених законом випадках, народними засідателями і присяжними шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур [3]. Як вірно відмічає В.В. Копейчиков, «судова влада специфічна як за предметом впливу, так і за роллю в утворенні права; предметом її впливу є переважно та сфера відносин, де суб'єкти неспроможні самостійно вирішити справи чи усунути протиріччя, що виникають» [4, с.160].

Судовий контроль за діями виконавчої влади здійснюється адміністративною юстицією, яка складається із спеціалізованих судів, до підсудності яких віднесено розгляд спорів (конфліктів) у сфері державного управління.

Реалізація адміністративною юстицією своїх контрольних повноважень є одним із заходів забезпечення законності в державі та одним із способів захисту та відновлення прав та інтересів громадян та юридичних осіб, порушених неправомірними діями органів держави.

Говорячи про адміністративну юстицію як форму судового контролю в галузі виконавчої влади, перш за все, необхідно визначитись із тим, що ж собою являє адміністративна юстиція, особливо зважаючи на те, що серед науковців з цього приводу відсутня єдина позиція.

Так, В.С. Стефанюк визначає адміністративну юстицію як «систему судових органів, які контролюють дотримання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління, їх посадових чи службових осіб» [5, с.223]. А.Т. Комзюк обґрунтовує тезу, що адміністративна юстиція являє собою «гарантований державою та закріплений чинним національним законодавством спеціальний спосіб захисту приватними особами своїх прав, свобод та законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) та рішень суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб), який полягає в розгляді та вирішенні публічно-правових спорів системою адміністративних судів» [6, с.38]. На думку В.М. Бевзенка, адміністративна юстиція – це встановлений законом порядок розгляду й вирішення в судово-процесуальній формі справ, які виникають у сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) – з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами [7, с.17–18]. Так само розглядають поняття адміністративної юстиції

через діяльність адміністративних судів в порядку здійснення ними адміністративного судочинства і деякі інші науковці, зокрема такі як О. Кузьменко [8, с.15], Г. Гулевська [9, с.129], М. Тищенко [10, с.218].

На нашу думку, під час дослідження поняття адміністративної юстиції, необхідно виходити з того, що це система судових органів з властивими їй особливостями, що дозволяє виокремити ці судові органи із числі інших діючих в Україні судів. Вважаємо за доцільне при визначенні адміністративної юстиції, виходити із завдань, які згідно Кодексу адміністративного судочинства України, ставляться перед адміністративними судами. Так, з урахуванням ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, в якій мова ведеться про завдання адміністративного судочинства [11] адміністративною юстицією можна вважати систему судових органів, завданням яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Адміністративна юстиція займає одне з найважливіших місць в системі державного контролю за діяльністю органів виконавчої влади. За своїм призначенням адміністративна юстиція покликана сприяти утвердженню верховенства права над адміністративним свавіллям, захисту прав та законних інтересів громадян від неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади, забезпеченню законності в сфері публічного управління [12, с.41]. Таким чином, вважаємо, що процес становлення України як правової держави, яка гарантує права людини та громадянина, і

спроможна забезпечити їх надійний захист, неможливий без сформованої та ефективно діючої системи адміністративної юстиції.

На сьогодні процес налагодження функціонування системи адміністративної юстиції виступає одночасно і як засіб посилення уваги суб'єктів виконавчої влади, органів державного управління всіх рівнів та їх посадових осіб до прав і свобод громадян України та інших суб'єктів права [13, с.9–10], і як необхідний елемент загальної системи захисту прав людини і громадянина. Адже виходячи зі змісту ч.2 ст.3 Конституції України, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [14].

Адміністративні суди України здійснюють правосуддя, спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Відповідно до ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України, до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [11].

Стаття 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені, а тому встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть бути оскаржені будь-які їх рішення, дії та бездіяльність [14]. Суд не може відмовити у правосудді,

якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод [15]. Нормативним закріпленням можливості оскарження у суді будь-якого акту визначено принцип, за яким жоден правовий акт (нормативний чи індивідуальний) не може бути введено з-під контролю судової влади на предмет конституційності, законності цього акта чи його відповідності правовому акту вищої сили [16, с.32].

В ч.3 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено певні критерії оцінювання судами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів державного управління. Так, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- безсторонньо (неупереджено);
- добросовісно;
- розсудливо;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;
- пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- своєчасно, тобто протягом розумного строку [11].

Ці критерії є одночасно принципами адміністративної процедури, що вироблені у

практиці європейських країн. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, усвідомлюючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Законодавче закріплення цих критеріїв-принципів також дає можливість фізичній чи юридичній особі сформулювати уявлення про якість та природу належних рішень чи дій, які вона має право очікувати від суб'єкта владних повноважень.

Пленум Вищого адміністративного суду роз'яснив адміністративним судам, що під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам.

Встановлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішень, дій та бездіяльності може бути підставою для задоволення адміністративного позову, однак лише за умови, що встановлено порушення прав, свобод та інтересів позивача. Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд повинен відмовити у задоволенні позову і постановити окрему ухвалу, якою звернути увагу суб'єкта владних повноважень на недопустимість відхилення від принципів адміністративної процедури.

Окремої уваги при з'ясуванні ролі адміністративної юстиції у здійсненні контрольних функцій в галузі виконавчої влади заслуговує питання визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Слід зазначити, що предмет адміністративної юрисдикції – один з основних елементів, який обумовлює відмінності адміністративного судочинства від інших видів судочинства (цивільного, господарського, кримінального, конституційного).

Чинний Кодекс адміністративного судочинства України містить три способи визначення пре предмету адміністративної юрис-

дикції. Так у п.1 ст.3 дається загальне визначення адміністративної справи – як переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [11].

У ч.1 ст.17 Кодексу адміністративного судочинства дається перелік категорій справ, які належать до предмету адміністративної юрисдикції. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

І, нарешті, третій спосіб визначення юрисдикції адміністративної юстиції, це законодавче закріплення тих категорій справ, які не

можуть розглядатись адміністративними судами. До таких справ включаються публічно-правові справи:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Визначення меж адміністративної юрисдикції базується на ст.55 Конституції України, яка гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2].

Конституційний Суд України, здійснюючи тлумачення зазначеної статті Конституції, практично не звужує досить широке її формулювання. Згідно з його тлумаченням, кожен має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють його права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Стаття 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені, а тому встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії та бездіяльність [14]. Суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод.

Здійснення адміністративного судочинства в Україні підкоряється певним принципам, у яких втілені концептуальні ідеї (постулати) адміністративного судочинства. Вони спрямовані з одного боку до законодавця – при формулюванні правил адміністративного судочинства, і з іншого, до суду – під час застосування цих правил для розв'язання спірних правовідносин. Значення принципів у тому, що їх втілення у судочинстві надає йому якості правосуддя і навпаки – ігнорування веде до порушення права на судовий захист і, як правило, до неправосудності судових рішень. Крім того, принципи є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їх застосуванні, а також усунення прогалин у них.

У відповідності до ст.7 Кодексу адміністративного судочинства України принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковість судових рішень. Кожен із цих принципів не лише корелює із загальними конституційними основами судочинства (які є спільними для переважної більшості держав, де визнаються та забезпечуються базові вимоги правової держави), але й має свою специфіку, що дозволяє адаптувати той чи інший із названих принципів саме до адміністративного порядку розгляду судових справ, а також узгодити його з компетенцією адміністративних судів.

Так, якщо вести мову про принцип верховенства права в адміністративному судочинстві, слід виходити з того, що суд при вирішенні будь-якої конкретної справи керується тим, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження адміністративної юстиції як форми судового контролю щодо виконавчої влади, можна зробити такі висновки:

1. Адміністративна юстиція є за своєю правовою природою елементом державного контролю у сфері виконавчої влади, з певними притаманними їй особливостями. Порядок реалізації такого контролю, його основні засади (принципи) мають на меті, перш за все, гарантування та захист прав, свобод та інтересів громадян в процесі здійснення державної виконавчої влади.

2. Під адміністративною юстицією можна вважати систему судових органів, завданням яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 481 с.
2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : від 07.07.2010 р., № 2453-VI.
4. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
5. Виконавча влада і адміністративне право : за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
6. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. / В. М. Бевзенко. – К. : Алеута, КНТ, 2006. – 271 с.
8. Кузьменко О. Міркування про природу адміністративного процесу / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 12–15.
9. Адміністративне право України : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
10. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства : від 06.07.2005 р. № 2747-IV.
12. Севрюгин В. Е. От административной ответственности к административному судопроизводству / В. Е. Севрюгин // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 41–43.
13. Пасенюк О. Становлення адміністративної юстиції та адміністративного права / О. Пасенюк // Право України. – 2005. – № 37. – С. 8–11.
14. Рішення Конституційного Суду України «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» : від 25.11.1997 р., № 6-зп.
15. Рішення Конституційного Суду України «Справа за конституційним зверненням громадян Проценко Р. М., Ярошенко П. П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води)» : від 25.12.1997 р., № 9-зп.
16. Адміністративні юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-

упоряд. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. – К. : | Факт, 2003. – С. 32.

Присяжнюк А. Й. Місце та роль адміністративної юстиції у здійсненні державного контролю щодо виконавчої влади / А. Й. Присяжнюк // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 801–807 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12paisvv.pdf>

Проаналізовано поняття адміністративної юстиції, як суб'єкта здійснення судового контролю у галузі виконавчої влади. Розглянуто критерії, за яким спір може розглядатись в адміністративному суді, проаналізовано принципи адміністративного судочинства.

Присяжнюк А.Й. Место и роль административной юстиции в осуществлении государственного контроля в отношении исполнительной власти

Проанализировано понятие административной юстиции, как субъекта осуществления судебного контроля в области исполнительной власти. Рассмотрены критерии, по которым спор может рассматриваться в административном суде, проанализированы принципы административного судопроизводства.

Prisjajnjuk A.J. Place and a Role of Administrative Justice in Implementation of the State Control Pertaining To the Executive Authority

The concept of administrative justice, as the subject of judicial control of the executive power analyzes. The criteria on which the dispute can be considered in an administrative court has been analyzed, the principles of administrative law have been reviewed.

Форум права Форум