

Ірина СЕВОСТЬЯНОВА

СПОСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ЗАКОННОСТІ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Постановка проблеми.** Питання про сутність та зміст судового контролю як одного із способів забезпечення режиму законності в сфері державного управління є досить актуальним в умовах удосконалення всіх найважливіших функціональних і структурних характеристик судової влади в механізмі держави. Ситуація, коли між органами державної влади і суспільством виникають протиріччя, вважається природною, оскільки у будь-якій демократичній державі завжди виникають суперечки відносно методів боротьби із злочинністю, неправомірної діяльністю органів влади тощо. В умовах поступу суспільства до ефективної системи державного управління питання протиріч між державою і суспільством набувають особливої гостроти. Зростає роль інтенсивного втручання держави в різні сфери громадського життя, що зумовлює вагомість значення потенціалу виконавчої влади в механізмі державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Судовий контроль в механізмі держави став предметом дослідження В. Авер'янова, Т. Андрусяка, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Василюка, С. Головатого, В. Євдокімова, С. Ківалова, В. Лебедева, Г. Мурашина, І. Нікєрова, В. Ремлева, В. Стефнюка, В. Тація, М. Тихомірова та ін.

**Мета статті** полягає у теоретичному аналізі особливостей судового контролю, які розкривають і характеризують його як засіб забезпечення режиму законності в сфері державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність принципово нового розуміння громадського призначення державного управління пов'язана з тим, що воно досі з боку абсолютної більшості службовців державного апарату і громадян сприймається як право «управлінське» і «каральне», тобто, як інструмент обслуговування державного управління людиною, що ґрунтується на адміністративній відповідальності перед державою. Такий підхід до цього питання характерний для ідеології, яка проголошує принцип домінування держави над людиною, тоді як Конституція України 1996 року закріпила принципово іншу ідеологію, що проповідує служіння держави людині.

Режим законності у сфері організації та функціонування виконавчих органів державної влади забезпечується судовим контролем – комплексним явищем, яке відображає основні риси судової влади. Судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямій або опосередкованій перевірці правомірності державно-управлінських рішень та складає сутність справи або супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів і наслідком якого можуть бути відновлення порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин та поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі [1, с. 229].

Судовий контроль здійснює адміністративна юстиція. Термін «адміністративна юстиція» в науковій літературі розглядається як система спеціальних органів по контролю за дотриманням законності у сфері державного управління, а також як особливий процесу-



**СЕВОСТЬЯНОВА**  
**Ірина Євгенівна,**

кандидат політичних наук, доцент Севастопольського національного технічного університету, м. Севастополь.

**Анотація:** у статті аналізується судовий контроль як один із способів забезпечення законності в сфері державного управління, розглядаються елементи діяльності адміністративної юстиції в державному управлінні як контролюючого механізму.

**Ключові слова:** законність, державне управління, судовий контроль, правова держава, судова влада, режим законності, органи державної влади, ефективне державне управління.

УДК 342.5

альний порядок вирішення адміністративно-правових суперечок між громадянином і організацією, з одного боку, і органом державного управління – з іншого [2, с. 8].

Ця точка зору співпадає з думкою українських учених, що концептуалізують адміністративну юстицію як встановлений законом порядок розгляду і дозволу в судовій процесуальній формі справ, які виникають у сфері державного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і органами державного управління (посадовцями) – з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових суперечок судами [3, с. 198].

Деякі автори дають наступне визначення адміністративній юстиції: «адміністративна юстиція – самостійна система спеціальних органів судової влади, що здійснюють контроль у сфері державного управління, а також захист суб'єктивних прав громадян у разі їхнього порушення незаконними діями (бездіяльністю) або рішеннями адміністрації» [4, с. 441]. Такий підхід видається обґрунтованим. На думку В. С. Стефанюка, метою адміністративної юстиції виступає захист «суб'єктивних публічних прав громадян», «найоб'єктивнішого порядку», тобто, правопорядку «забезпечення законності управління» і гарантування самостійності та незалежності виконавчої, адміністративної влади. Основною особливістю адміністративної юстиції є те, що вона відноситься до сфери правосуддя, судової, а не виконавчої гілки влади [5, с. 50].

Найважливішою передумовою ефективного державного управління є справедливий баланс інтересів між державою, з одного боку, і громадянами – з іншого. «Ідея такого справедливого балансу інтересів є обґрунтуванням існування адміністративного права у Великобританії або його еквіваленту у французькому адміністративному праві як частині публічного права» [4, с. 443].

Адміністративна юстиція є інститутом, що склався у багатьох європейських країнах, серед яких Франція, Іспанія, Швейцарія. Можливості адміністративної юстиції активно використовуються і в країнах, що розвиваються. У багатьох державах ведуться дискусії, предметом яких є становлення національних інститутів адміністративної юстиції. У країнах з традиційно високим рівнем її правового регулювання увага до адміністративної юстиції настільки значна, що вона навіть за формальними ознаками конкурує з юстицією конституційною: наприклад, у спеціальних наукових дослідженнях конституційне судочинство аналізується після розгляду проблематики адміністративної юстиції [6, с. 70].

У науковій літературі існують підходи до правового та організаційного оформлення захисту громадян від неправомірних дій і рішень органів виконавчої влади та їх службовців (мається на увазі створення системи спеціалізованих органів – судів, трибуналів, колегій і т.д.). Увага приділяється чотирьом поширеним способам забезпечення правового захисту громадян у сфері дії державного управління, якими виступають наступні типи: адміністративний («управлінський»), загальносудовий, «квазісудовий» (англо-американський, «англосаксонський»), адміністративно-судовий («німецький»).

Існування різних моделей організації адміністративної юстиції обумовлене історико-правовими чинниками. Прийнято виділяти три основні моделі побудови системи адміністративної юстиції: німецьку, англо-американську і французьку. Кожна держава має власну систему контролю за законністю управлінської діяльності, що відповідає її правовим традиціям і специфіці державного механізму.

Для німецької адміністративної юстиції характерна система спеціальних адміністративних судів. Спеціально для вирішення суперечок про публічне право в 1872 р. у Пруссії були створені адміністративні суди: окружні комітети на місцях, обласні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд Пруссії. Сучасна система адміністративної юстиції у ФРН багато в чому повторює колишню: адміністративні суди земель, апеляційний адміністративний суд землі і Федеральний адміністративний суд, рішення якого в надзвичайних випадках можуть бути переглянуті Верховним Судом ФРН. Адміністративні суди Німеччини незалежні від органів активного управ-

ління і утворюють одну з гілок судової системи ФРН. Відмінною рисою німецької системи юрисдикційного контролю за адміністрацією слід вважати зв'язаність адміністративних судів основними правами і свободами. Це означає, що при здійсненні правосуддя вони повинні не лише застосовувати норми поточного законодавства, але й враховувати права і свободи громадянина. Слід зазначити, що основні риси німецької системи адміністративної юстиції можна виявити в Австрії та Португалії.

У США правовим фундаментом федерального адміністративно-процесуального права виступає Закон про адміністративну процедуру 1946 р., який став «важливою віхою в розвитку самої ідеї стосовно необхідності розширення в сучасних умовах відповідальності адміністрації за заподіяний збиток» [4, с. 442]. Згідно з цим законом, право на судову перевірку отримує «особа, що зазнала збитку внаслідок дії адміністративної установи». Основним положенням Закону можна вважати те, що США, згідно з цим положенням, несуть відповідальність про позови із спричинення шкоди так само і в тій же мірі, що й приватні особи при подібних обставинах. Особливість американської моделі адміністративної юстиції полягає в тому, що вона діє на стику виконавчої та судової влади, для неї характерне поєднання діяльності адміністративних квазісудових установ із розглядом справ адміністративного характеру у рамках загальних судів [4, с. 452].

Аналіз принципів функціонування адміністративної юстиції в державному механізмі США підтверджує тезу про те, що незалежні судові та квазісудові органи цієї країни відіграють важливу роль у захисті прав і свобод людини та громадянина. Таким чином, інститут адміністративної юстиції в США відіграє роль додаткового правозахисного засобу. Очевидно, саме тому американський дослідник Н. Досерн, підкреслюючи значення запропонованої в 1803 р. доктрини судового нагляду, висловив думку про те, що «поняття судового нагляду є найбільш важливим внеском американської політичної системи у розвиток свободи громадян у світовому масштабі» [4, с. 455].

У Великобританії правовою основою адміністративної юстиції став ухвалений в 1958 р. Закон про трибунали і розслідування, який створив правове поле для діяльності великої кількості органів адміністративних конфліктів, що займаються дозволами в соціально-економічній сфері. Проте, підкреслюючи усю важливість адміністративної юстиції в демократичній державі, не можна не враховувати того, що й сама адміністративна юстиція може бути джерелом небезпеки, якщо її не поставити під ефективний нагляд і контроль. У 1932 р. Комітет з питань повноважень міністрів Великобританії рекомендував: зберегти наглядову юрисдикцію Високого суду над судами спеціальної юрисдикції. Високий суд може спонукати ці суди до дотримання правосуддя на основі принципів природного права. У 1957 р. Комітет Френкса визначив основні принципи відкритості, справедливості та неупередженості, які лягли в основу Закону про суди спеціальної юрисдикції і розслідування від 1958 р. [7, с. 82].

Особливостями французької моделі адміністративної юстиції є те, що здійснення правосуддя по адміністративних спорах покладене на триланкову систему адміністративної юстиції: 32 адміністративних трибунали в округах, п'ять апеляційних адміністративних судів. Слід зазначити, що положення судів по управлінських спорах впродовж тривалого часу було в певній мірі подвійним, оскільки ці суди організовані всередині самої системи виконавчої влади за принципом «судити адміністрацію – означає управляти».

Реалізація принципу розподілу влади в сучасній Франції призвела до відділення адміністративних судів від органів публічного управління. Це було закріплено 22 липня 1980 р. рішенням Конституційної ради Франції, яка, роз'яснюючи ст. 64 Конституції Франції, розповсюдила гарантії незалежності суддів загальної юрисдикції на суддів адміністративних судів, проголосивши конституційними принципами незалежність адміністративних судів від адміністрації та двоїстість французької судової системи як наслідок «французької концепції розподілу влади» [8, с. 67].

Адміністративним судам Франції осудні усі спори у сфері управління, за винятком віднесених до відання судів загальної юрисдикції (охорона власності, особиста недо-торканість, деякі фіскальні спори та ін.).

На рис. 1. показані загальні параметри побудови німецької, англо-американської та французької систем адміністративної юстиції.



Рис. 1. Особливості систем адміністративної юстиції

Судовий контроль за законністю діяльності державних установ був введений також в інших країнах. Наприклад, розділ 4 ст. 19 Основного закону Німеччини свідчить: «Якщо права якої-небудь особи порушені публічною владою, їй надається можливість звернутися до суду» [10, с. 84].

Спроби введення адміністративної юстиції спостерігалися і в Україні. Законодавство періоду короткочасного існування самостійної Української держави (1917-1920 рр.) не обійшло своєю увагою питання діяльності органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. встановила, що судова влада у рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюються виключно судовими органами. Проектом Основного Державного Закону УНР в період існування Директорії (1920 р.) передбачалося введення в судову систему України Вищого Адміністративного Суду. У функції цього суду входив розгляд і рішення відповідно до судового порядку питань про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування.

Так, відповідно до ст. 158 Адміністративного кодексу УРСР від 12 жовтня 1927 р., могли бути оскаржені найважливіші акти по здійсненню розпорядчих актів управління. Відповідно до ст. 58 Конституції СРСР 1977 р., громадяни СРСР мали право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів. Дії службових осіб, які супроводжуються порушенням закону, перевищенням повноважень та ущемляють права громадян, могли у встановленому законом порядку бути оскарженими в суді. У Конституції УРСР 1978 р. (ст. 56) також була передбачена подібна норма. Проте, вказані гарантії були запроваджені в життя тільки через 10 років – 30 червня 1987 р. з ухваленням Закону СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» [10, с. 176]. Цей Закон передбачав судові оскарження дій службових осіб, здійснені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян, внаслідок чого громадянин незаконно втрачав можливість повністю або частково реалізувати право, надане йому законом або іншим нормативним актом.

Результатом суспільно-історичного розвитку стало визнання Україною цінності людської особистості, ідей правової держави і принципу розподілу влади. Усвідомлення єдності та взаємообумовленості людини і суспільства призвело до визнання і закріплення в Конституції України пріоритету прав і свобод людини та громадянина перед інтересами держави.

Зараз можна виділити особливості адміністративної юстиції.

По-перше, здійснення судовими органами правосуддя щодо адміністративних справ, – Адміністративна юстиція, – це правосуддя, а не управлінська діяльність.

По-друге, процес розгляду адміністративних справ побудований на зразок загального судового: він є голосним, публічним, має елементи змагальності.

При цьому специфіка адміністративних справ така, що їх розгляд потребує особливих організаційних форм і спеціальної суддівської кваліфікації, оскільки рішення адміністративних справ вимагає, крім досконалого знання законодавства, насамперед адміністративного, ще й знання державного управління та інших сфер діяльності [11, с. 220].

На рис. 2. показано складові діяльності адміністративної юстиції в державному управлінні як контролюючого і регулюючого механізму.



Рис. 2. Адміністративна юстиція в державному управлінні

Ефективність реалізації людиною своїх прав і свобод є однією з найважливіших ознак демократичного розвитку суспільства і правової держави. Згідно зі ст. 55 Конституції України 1996 р. кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Рішення та дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що порушують права і свободи громадян та їхніх об'єднань, можуть бути оскарженими в суді. Передбачене Конституцією України, а також чинним законодавством право звертатися за захистом до суду стало серйозним чинником зміцнення гарантій прав громадян у сфері виконавчої влади. Тільки, коли ст. 55 Конституції застосовуватиметься повною мірою, можна буде з повною підставою заявити, що Україна стала правовою державою. За таких умов дієвий, ефективний і своєчасний судовий контроль за законністю в сфері державного управління забезпечить порядок, справедливість і рівноправність у державі.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Законність обов'язкова для всіх суб'єктів державного управління. Вона спрямована на вдосконалення системи органів державної влади і необхідна для забезпечення раціональної та ефективної роботи механізму держави.

Судовий контроль забезпечуючи режим законності в сфері державного управління, спрямований передусім на: підтримання відповідності державно-управлінських рішень Конституції України; забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів правовідносин, що виникають у сфері державного управління; ліквідацію випадків перевищення владних повноважень посадовими особами; поновлення режиму законності у випадках його порушення незаконними діями органів державного управління.

#### Література:

1. Державне управління: проблеми адміністративно – правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
2. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. — М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2011. — 1088 с.
3. Адміністративне право України / [за ред. проф. Ю. П. Битяка]. — Харків : Право, 2000. — 520 с.

4. Права человека / [отв. ред. Е. А. Лукашева]. — М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 2001. — 573 с.
5. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / В. Стефанюк. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 176 с.
6. Зоммерман К. П. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты / К. П. Зоммерман, Ю. Н. Старилов // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 70—77.
7. Шишкін В. І. Судові системи країн світу : [навч. посіб.] : У 3-х / В. І. Шишкін. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — Кн. 1. — 320 с.
8. Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход / А. К. Соловьева // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 66—72.
9. Конституции зарубежных государств / [сост. проф. В. В. Маклаков]. — М. : БЕК, 1999. — [2-е изд.]. — 584 с.
10. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / В. Стефанюк. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 176 с.
11. Старилов Ю.Н. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов / Монография. — М. : Издательство НОРМА, 2001 — 304 с.