

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВА

Послідовна і строга реалізація законності в сфері державного управління можлива за наявності розгалуженої системи гарантій – як загальних (політичних, економічних, суспільних, ідеологічних тощо), так і спеціально-юридичних (матеріальних і процесуальних). Під юридичними гарантіями застосування заходів адміністративної відповідальності традиційно розуміють встановлені законом правові засоби, за допомогою яких досягається суворе і неухильне дотримання і виконання законів та інших нормативних актів, втілюються в життя принципи законності, забезпечується реальне здійснення і надійний захист прав і законних інтересів громадян, які притягаються до адміністративної відповідальності.

Однак тільки законодавчого закріплення спеціально-юридичних гарантій законності притягнення до адміністративної відповідальності для їх чіткої і послідовної реалізації недостатньо. Для встановлення режиму законності притягнення до адміністративної відповідальності необхідна система способів забезпечення законності. Слід зазначити, що в юридичній літературі не завжди проводиться чітке розмежування гарантій та способів забезпечення законності. Так, деякі автори до способів забезпечення законності відносять заходи, що складають зміст гарантій [1, с.145–217]. Ми солідарні з авторами, які вважають, що для адекватного використання юридичної термінології, запобігання плутанині в досліджуваних явищах, необхідно розрізняти гарантії законності і способи забезпечення законності [2].

Удосконалення і посилення юридичних гарантій законності нерозривно зв'язане з розвитком і удосконаленням способів забезпечення законності.

До способів забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності в першу чергу належать контроль і нагляд, здійснювані в рамках своєї компетенції різними державними органами, а також звернення громадян. Контроль, здійснюваний органами судової влади (судовий контроль), посідає особливе місце серед інших способів забезпечення законності в усьому цивілізованому світі.

Контроль органів судової влади – це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням, у разі потреби, правових санкцій.

Основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає у здійсненні судом правової оцінки дій і рішень органів державного управління та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган застосовує відповідні заходи і притягає винних до відповідальності.

Наразі в Україні судочинство у справах про адміністративні правопорушення, а також контроль за законністю притягнення до адміністративної відповідальності здійснюють суди загальної юрисдикції. Результати контрольної діяльності, здійснюваної судами загальної юрисдикції, відображаються в окремих рішеннях, що виносяться по конкретних справах і в поданнях, у яких, на відміну від окремих рішень, узагальнюються типові порушення законності, умови і причини, що їм сприяли.

Зміст судового контролю як способу забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності полягає у оцінці судом правомірності дій органів управління, їх посадових осіб; у виявленні фактів порушення законності, обмежень прав громадян і громадських організацій, підприємств, установ; з'ясуванні причин правопорушень; уживанні заходів щодо порушених прав і заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності.

Для того, щоб спеціально-юридичні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності реалізовувалися належним чином у нових політичних, економічних і соціальних умовах, що мають місце в Україні на сучасному етапі її розвитку, необхідно удосконалювати не тільки самі гарантії, але і способи їхньої реалізації – тобто піддати реформуванню структуру, прийоми і методи діяльності різних державних органів, до компетенції яких входить здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Різні варіанти реформування судової системи в Україні постійно подаються в періодичній пресі і наукових журналах, розроблено і внесено на розгляд Верховною Радою України декілька проектів реформування судової системи. Багато пропозицій висунуто також і щодо удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності судів. Практично всі автори, що займаються цією проблемою, схиляються до думки, що закріплене Конституцією України (стаття 55), а також діючим законодавством право громадянина звертатися за захистом до суду стало серйозним чинником зміцнення гарантій прав громадян у сфері функціонування виконавчої влади. В умовах розподілу влад повинна значно зростати роль саме судової влади в захисті прав і законних інтересів громадян. Це зв'язано з тим, що судовий порядок розгляду адміністративно-правових спорів має ряд переваг щодо порядку розв'язання спорів в органах виконавчої влади. Суд являє собою спеціальний орган, що здійснює контроль за законністю. Він не залежить ні від жодної з гілок влади і наділений конституційними гарантіями такої незалежності. Відсутність у суду якої б то не було відомчої зацікавленості, детальна процесуальна регламентація судового розгляду, а також інші принципи судочинства є загальноновизнаними перевагами судової процедури. Громадянин і державний орган (посадова особа) беруть участь у справі як сторони, що мають рівні процесуальні права й обов'язки. Таким чином, судовий спосіб розгляду адміністративно-правового спору відзначається істотними юридичними гарантіями, що забезпечують тверду позицію гро-

мадянина як повноправної сторони спору. Крім того, судове розв'язання адміністративно-правових спорів нейтралізує порушення, що можуть виникнути при подачі скарги «по начальству».

Однак хочемо зауважити, що громадяни ще не повною мірою використовують судовий канал оскарження [3, с.26]. Це зв'язано з перевантаженістю судів, тривалими термінами розгляду справ, нестачею коштів, правовим нігілізмом громадян тощо, а як наслідок – неприйняття суду як потенційного захисника прав і свобод громадян. Таким чином, стан судової системи в Україні не дозволяє абсолютизувати існуючий судовий порядок розгляду адміністративно-правових спорів. Це зайвий раз дає підставу для підтвердження важливого висновку про необхідність реформування судової системи й існування як судового, так і адміністративного способів вирішення конфліктів між громадянином і владними структурами в сфері державного управління. Як наслідок цього, Концепція адміністративної реформи в Україні у розділі 14 закріплює необхідність розробки пропозицій щодо адміністративно-правового забезпечення позасудового захисту прав і свобод громадян, а у розділі 15 – необхідність створення організаційно-правових засад адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян (адміністративної юстиції) [4, с.81].

Науково обгрунтоване поєднання подібних способів дозволяє щонайкраще вирішити проблему поділу праці в сфері порушуваних відносин, взаємоконтролю між різними органами держави, зміцнення законності, поліпшення механізму охорони прав особистості.

Необхідність створення спеціалізованих судів закріплена й у ст.125 Конституції України. Зараз вченими і практиками розроблено декілька варіантів щодо створення спеціалізованих адміністративних судів, системи органів адміністративної юстиції в Україні. Розуміючи адміністративну юстицію як самостійну систему спеціальних органів судової влади, що здійснюють контроль у сфері державного управління, а також захист суб'єктивних прав громадян, ми також дотримуємось точки зору про необхідність створення цілісної системи адміністративних судів, відокремлених від загального судочинства. Таке відокремлення істотно підвищить роль судового контролю в реалізації гарантій законності притягнення до адміністративної відповідальності.

До юрисдикції адміністративних судів передбачається віднести наступні категорії справ: відновлення прав громадян і юридичних осіб, порушених у процесі здійснення органами виконавчої влади адміністративних функцій; відшкодування збитку, завданого у процесі дізнання, досудового слідства і судоустрою; питання розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; розгляд усіх спорів, що виникають у ході передвиборних кампаній; розгляд справ про скасування реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян і деякі інші справи [5, с.19].

Сутність контролю, здійснюваного адміністративним судом, полягає в тому, що його здійснює компетентний орган, незалежний від органів державної адміністрації і від судів загальної юрисдикції. Спеціалізований орган адміністративної юстиції – адміністративний суд робить більш значний акцент на специфіку справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

Для запровадження адміністративної юстиції в Україні спочатку необхідно прийняти Закон «Про судоустрій», у якому зазначити, що поряд з іншими видами в Україні створюються і суди, котрі спеціалізуються на розгляді адміністративно-правових спорів, визначити систему адміністративних судів та їх повноваження. Порядок заснування, організації, процедури діяльності подібних органів повинен бути врегульований Законом «Про систему органів адміністративної юстиції» і Адміністративним процесуальним кодексом України, у який необхідно включити відповідну главу. Саме цим зводом процесуальних правил буде керуватися суд при розгляді даної категорії справ. Таким чином, матеріально-правовому характеру адміністративного спору буде відповідати адміністративно-процесуальний характер провадження щодо його розв'язання.

Наразі планується винесення на засідання Верховної Ради України на друге читання законопроекту «Про судоустрій» народного депутата В.Сіренка. Цей проект був прийнятий за основу разом з альтернативним законопроектом народного депутата В.Шишкіна. Необхідну кількість голосів було набрано голосуванням за обидва проекти. Доопрацьовувати зазначені проекти з урахуванням ще чотирьох альтернативних проектів і пропозицій народних депутатів було доручено Комітету Верховної Ради з питань правової реформи, який очолює В.Сіренко. Проектами Закону України «Про судоустрій» передбачені різні варіанти організації адміністративної юстиції в Україні.

Отже, сьогодні усім зрозуміла необхідність створення адміністративної юстиції в Україні. Суперечки йдуть лише про види спеціалізації таких судів: здійснювати внутрішню спеціалізацію в рамках загальних судів чи робити зовнішню спеціалізацію – створивши, таким чином, незалежну систему адміністративних судів, починаючи з місцевого і закінчуючи найвищим адміністративним судом [6; 7, с.11].

Позаяк економічне становище держави не дозволяє найближчим часом провести судову реформу і створити систему адміністративних судів, то спочатку пропонується виділити в районних (міських) судах кілька судів, які б спеціалізувалися на розгляді адміністративних справ, в обласних і у Верховному Суді створити судові колегії у адміністративних справах [5].

У Концепції адміністративної реформи передбачено прийняття Адміністративно-процесуального кодексу, у якому пропонується ввести спеціалізовані адміністративні суди: на рівні першої інстанції – обласні спеціалізовані суди; на рівні апеляційних судів – Вищий спеціалізований суд; на

рівні касаційної інстанції – Колегія у адміністративних справах Верховного Суду України [4].

Ми згодні з думкою В. Стефанюка, який вважає, що саме три інстанції судового розгляду забезпечать надійний захист від можливих правопорушень з боку органів державної влади [7, с.10].

Таким чином, створення системи адміністративних судів стало б природним продовженням зміцнення судової влади як третьої влади в державі і належного забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності.

Список літератури:

1. Соціалістична законність і державна дисципліна. М., 1975.
2. Битяк Ю.В., Зуй В.В. Адміністративне право України. Х., 1999; Овсянко Д.М. Адміністративне право. М., 1997; Бахрах Д.Н. Адміністративне право. М., 1999; Хаманєєва М.Ю. Теоретичні проблеми адміністративно-правової суперечки // Держава і право. 1998. №12.
3. Держак І. Загальний огляд адміністративного права України // Український правовий часопис. 1998. Вип. 1.
4. Концепція з питань реформування державного управління та адміністративного права // Український правовий часопис. 1999. Вип. 4.
5. Напрями реформування адміністративного права України // Право України. 1998. №8.
6. Голосніченко І. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства // Право України. 1998. №11.
7. Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції в Україні. // Право України. 1999. №7.

Надійшла до редколегії 06.09.2000