

Ірина Туркіна

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті аналізується адміністративна юстиція, як система органів судової влади, що здійснюють контроль за законністю у сфері державного управління, розглядаються основні моделі побудови адміністративної юстиції.

Ключові слова: державне управління, правова держава, судова влада, законність, судовий контроль.

Постановка проблеми

Орієнтація України на формування демократичної, соціальної, правової держави означає визнання таких пріоритетів, як охорона і захист прав людини, визначення меж його свободи в суспільстві, недопущення порушення простору свободи визначеного чинним законодавством.

Як відомо, в умовах держави, що стабільно розвивається між органами державної влади і суспільством неминує виникати протиріччя. Це є природним явищем, оскільки у будь-якій демократичній державі завжди виникають суперечки відносно методів боротьби із злочинністю, податковій політиці і інших проблемах. В умовах руху суспільства до ефективної системи державного управління, питання протиріч між державою і суспільством придбавають особливу гостроту.

Зростає роль інтенсивного втручання держави в усі сфери громадського життя і тенденція до безперервного росту в державному механізмі значення і потенціалу виконавчої влади.

У зв'язку з цим, актуалізуються питання вдосконалення судового контролю за законністю діяльності у сфері державного управління.

Ролі судових інститутів у суспільстві та значенню судового контролю в механізмі держави присвячено праці таких українських юристів і учених: В. Євдокімова, С. Ківалова, Г. Мурашина, В. Стефнюка, В. Тація, а так само російських учених В. Лебедева, І. Нікєрова, М. Тихомірова та ін.

Мета статті полягає у дослідженні органів судової влади, що здійснюють судовий контроль за законністю у сфері державного управління.

В результаті опитування суддів Росії, в ході якого мала бути побудована ієрархія процесуальних цінностей, судовий захист прав громадян був поставлений на четверте місце (39,4%) після таких принципів, як: змагальність (71,8%), презумпція невинності (64,8%) об'єктивність, всебічність, повнота судового розгляду (54,9%) [1, с. 67]. Маючи таке уявлення про пріоритетність процесуальних принципів, судді напевно чи правильно розуміють цілі правосуддя і свій професійний обов'язок. Таким чином, необхідність принципово нового розуміння громадського призначення державного управління пов'язано 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 людини, що ґрунтується на адміністративній відповідальності, перед державою. Такий підхід до цього питання характерний для ідеології, яка проголошує принцип домінування держави над люди-

ною, тоді як Конституція України 1996 року закріпила принципово іншу ідеологію, що проповідує служіння держави людині.

На думку В.Я. Тація, «Одним з пріоритетних напрямів реалізації конституційного обов'язку держави за твердженням і забезпеченням прав і свобод людини має бути впровадження такого типу взаємин між громадянами і органами виконавчої влади, який забезпечить кожній людині гарантовані реальне дотримання і захист тих, що належать йому прав і свобод» [2, с. 15].

В.Я. Тацій справедливо вказує на недооцінку ролі законів в правовій регламентації стосунків між органами виконавчої влади і громадянами. В результаті цього принцип законності більшою мірою приймає формальний характер, а право втрачає значення критерію оцінки у вирішенні можливих конфліктів у взаєминах між державою і громадянином. Так, сьогодні більшість питань в цій сфері вирішуються, як і раніше, не в законах, а в підзаконних нормативних актах, в першу чергу, в постановках Кабінету Міністрів, а також у відомчих актах міністерств державних комітетів і інших центральних органів виконавчої влади. «Саме тому порушення прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади можливі не лише при прийнятті індивідуальних адміністративних актів, але і на рівні нормативних регламентацій в підзаконних актах, особливо, як свідчить життя, у відомчих актах» [2, с. 16].

Судовий контроль за дотриманням законності у сфері державного управління 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 особливий процесуальний порядок вирішення адміністративно-правових суперечок між громадянином і організацією, з одного боку, і органом державного управління – з іншого [3, с. 8].

Ця точка зору співпадає з думкою українських учених, що вважають, що адміністративна юстиція – це 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 іншою здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових суперечок судами [4, 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 їх порушення незаконними діями (бездіяльністю) або рішеннями адміністрації» [5, с. 441]. Такий підхід представляється обґрунтованим. На думку В. Стефанюка, метою адміністративної юстиції є захист «суб'єктивних публічних прав громадян», «найоб'єктивнішого порядку», тобто правопорядку «забезпечення законності управління» і гарантування самостійності і незалежності виконавчої, адміністративної влади. Основною особливістю адміністративної юстиції є те, що вона є правосуддям, судовою, а не виконавчу гілку влади [6, с.50].

Судова влада має бути забезпечена повноваженнями, достатніми для того, щоб вона була в змозі доставити дійсну безпеку особистій свободі проти посягань на неї не лише з боку приватних осіб, але і з боку осіб посадових [7, с. 86].

Найважливішою передумовою ефективного державного управління є справедливий баланс інтересів

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

між державою, з одного боку, і громадянами – з іншого. «Ідея такого справедливого балансу інтересів є обґрунтуванням існування адміністративного права у Великій Британії або його еквіваленту у французькому адміністративному праві як частині публічного права» [5, 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 така велика, що навіть за формальними ознаками змагається з юстицією конституційною: наприклад, у спеціальних наукових дослідженнях конституційне судочинство аналізується після адміністративної юстиції [8, с. 70].

У науковій літературі в основному увага приділяється чотирьом поширеним способам здійснення правового захисту громадян від неправомірних дій і рішень органів виконавчої влади і їх службовців і відповідно розглядають чотири підходи до правового і організаційного оформлення цього захисту, тобто створенню системи спеціалізованих органів – судів, трибуналів, колегій і так далі Цими способами забезпечення правового захисту громадян у сфері дії державного управління є: адміністративний («управлінський тип»), загальносудовий, «квазісудовий» (англо-американський, «англосакський»), адміністративно-судовий («германський тип»).

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

Для німецької адміністративної юстиції характерна система спеціальних адміністративних судів. У 1872 році в Пруссії спеціально для вирішення суперечок про публічне право 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 управління і утворюють одну з гілок судової системи ФРН. Відмінною рисою німецької системи юрисдикційного контролю за адміністрацією слід вважати зв'язаність адміністративних судів основою права і свободами. Це означає, що при здійсненні правосуддя вони повинні не лише застосовувати норми поточного законодавства, але і враховувати права і свободи громадянина. Слід зазначити, що основні риси німецької системи адміністративної юстиції ми можемо виявити в Австрії і Португалії.

Правовим фундаментом федерального адміністративно-процесуального права в США є Закон про адміністративну процедуру 1946 р., який став «важливою віхою в розвитку самої ідеї про необхідність розширення в сучасних умовах відповідальності адміністрації за заподіяний збиток» [5, с. 442].

Згідно з цим законом, право на судову перевірку

отримує «особу, що несе збиток внаслідок дії адміністративної установи». Основним положенням Закону можна вважати те, що США несуть відповідальність згідно з положеннями справжнього розділу про позови із спричинення шкоди так само і в тій же мірі, що і приватні особи при подібних обставинах. Особливість американської моделі адміністративної юстиції полягає в тому, що вона діє на стику виконавчої і судової влади: для неї характерне поєднання діяльності адміністративних квазісудових установ з розглядом справ адміністративного характеру у рамках загальних судів [5, с.452].

Аналіз принципів функціонування адміністративної юстиції в державному механізмі США підтверджує тезу про те, що незалежні судові і квазісудові органи в США відіграють важливу роль в захисті прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, інститут адміністративної юстиції в США грає роль додаткового правозахисного кошту. Очевидно тому американський дослідник Н. До-серн, підкреслюючи значення запропонованої в 1803 р. доктрини судового нагляду, висловив думку про те, що «поняття судового нагляду являється найбільш важливим внеском американської політичної системи у розвиток свободи громадян у світовому масштабі» [5, с. 455].

Правовою основою адміністративної юстиції Великої Британії став ухвалений в 1958 р. Закон про трибунали і розслідування, який створив правове поле для діяльності великої кількості органів адміністративних конфліктів, що займаються дозволом, в соціально-економічній сфері.

Проте, підкреслюючи усю важливість адміністративної юстиції в демократичній державі, не можна не враховувати того що і сама адміністративна юстиція може бути джерелом небезпеки, якщо її не поставити під ефективний нагляд і контроль. У 1932 р. Комітет з питань повноважень міністрів Великої Британії 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 і неупередженості, які лягли в основу Закону про суди спеціальної юрисдикції і розслідування від 1958 р. [9, с. 82].

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

Реалізація принципу розподілу влади в сучасній Франції привела до відділення адміністративних судів від органів публічного управління. Це було закріплено 22 липня 1980 р. рішенням Конституційної ради Франції, який, тлумачивши ст. 64 Конституції Франції розповсюдив гарантії незалежності суддів загальної юрисдикції на суддів адміністративних судів, проголосивши конституційними принципами незалежність адміністративних судів від адміністрації і двоїстість французької судової системи як наслідок «французької концепції розподілу влади» [10, с. 67].

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

Відповідно до Конституції і інших законів американським судам дано право виключно строгого контролю над іншими державними установами, будь-які дії яких можуть бути оскаржені в судах. Навіть у тому випадку, коли закон передбачає, що рішення адміністративної установи є остаточним і не підлягає судовому контролю. Суд, якщо з'являються підстави для сумніву в його законності такого рішення, бере скаргу до свого розгляду. У таких випадках суди вважають рішення адміністрації остаточним тільки у рамках адміністративних установ. Якщо ж в законі взагалі нічого не говориться про можливість звернення до суду, то суди тим більше вважають себе мати право розглянути скаргу на адміністративне рішення. Це правило було сформульоване Верховним судом США в 1944 р. в рішенні у справі *Stark v. Wickard*. Позиція американських судів про остаточну адміністративного рішення була надалі закріплена спочатку в ст. 10 Закону про адміністративну процедуру, а потім в параграфі, що 704, що кодифікує в 1966 розділу 5 Зведення законів США у якій говориться: «Дія установи, що підлягає згідно із законом перевірки, а також остаточна дія установи, для якої не передбачено іншого дієвого способу судового захисту, підлягає судовій перевірці» [11, с. 17].

Судовий контроль за законністю діяльності державних установ був введений і в інших країнах. Наприклад, розділ 4 ст. 19 Основного закону Німеччини свідчить: «Якщо права якої-небудь особи порушені публічною владою йому надається можливість звернутися до суду [12].

Спроби введення адміністративної юстиції в Україні мають свою історію. Законодавство короткочасного періоду 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 щодо здійснення розпорядливих 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 зроблені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють права громадян могли бути у встановленому законом порядку оскаржені в суді. У Конституції УРСР 1978 р. (ст. 56) також була передбачена подібна норма. Проте вказані гарантії були проведені в життя тільки через 10 років – 30 червня 1987 р. з ухваленням Закону СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які обмежують права громадян» [6, с. 176]. Цей Закон передбачав судове оскарження дій службових осіб, зроблені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян, внаслідок чого громадянин незаконно втрачав можливість повністю або частково реалізувати право, дане йому законом або іншим нормативним актом.

Визнання Україною цінності людської особистості, ідей правової держави і принципу розподілу влади є закономірним результатом суспільно-історичного розвитку. Сьогодні системне реформування українсько-

го суспільства висунуло права людини в якості головного завдання здійснюваних перетворень, рішення якого дозволить радикально змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною.

Усвідомлення єдності і взаємообумовленості людини і суспільства привело до визнання і закріплення в Конституції України пріоритету прав і свобод людини і громадянина перед інтересами держави [2, с. 18].

Ефективність реалізації людиною своїх прав і свобод є однією з найважливіших ознак демократичного розвитку суспільства і правової держави. Згідно з ст.55 Конституції України кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Рішення і дії або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що порушують права і свободи громадян і їх об'єднань, можуть бути оскаржені 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.

Дієвий, ефективний і своєчасний судовий контроль за діяльністю у сфері державного управління забезпечить порядок, справедливість і рівноправ'я у державі.

Література.

1. Кашепов В.П. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации / В.П. Кашепов // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 66–71.
2. Тацій В.Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави / В.Я. Тацій // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 3–19.
3. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М.Ю. – 2011. – 1088 с.
4. Адміністративне право України / За ред. проф. Ю.П.Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
5. Права человека / Отв. ред. Е.А.Лукашева. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА. – М, 2001. – 573 с.
6. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / В. Стефанюк. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
7. Полянский Н.Н. Уголовный процесс. Уголовный суд, его устройство и деятельность. Лекции / Н.Н. Полянский. – М. : Т-во И.Д. Сытина, 1911. – 184 с.
8. Зоммерман К.П. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты / К.П. Зоммерман, Ю.Н. Стариков // Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 70–77.
9. Шишкін В.І. Судові системи країн світу. Кн. 1 / В.І. Шишкін. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.
10. Соловьева А.К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход / А.К. Соловьева // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 66–72.
11. Никеров Г.И. Судебная власть в правовом государстве (опыт сравнительного исследования) / Г.И. Никеров // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 16–20.
12. Конституции зарубежных государств / Сост. проф. В.В. Маклаков – 2-е изд. – М. : БЕК, 1999. – 584 с.