

Гончаренко Олександр Володимирович, помічник секретаря секції підготовки подань для призначення суддів уперше та звільнення їх з посад

Судовий контроль за адміністративними органами: зарубіжний досвід

Останнім часом все частіше у науковій юридичній літературі обговорюються питання масштабу судового контролю за адміністративними органами. Пов'язане це в першу чергу з початком роботи в українській системі правосуддя адміністративних судів, активна правозастосовна практика яких збагачує наукові дослідження і дозволяє підняти їх на якісно новий рівень. Крім того, діяльність адміністративних судів із розгляду справ у порядку Кодексу адміністративного судочинства України дає поштовх і для проведення наукового аналізу у порівнянні із відповідними західними моделями адміністративного судочинства. Тим більше, що виникнення самого інституту адміністративного судочинства в нашій державі пов'язано із вивченням зарубіжної практики контролю за діяльністю адміністративних органів.

Основною правовою формою діяльності будь-якого органу державної влади завжди було і є видання актів управління, регулюючих ту чи іншу сферу суспільних відносин. Шляхом видання таких актів державний орган виконує свої функції, реалізує покладені на нього повноваження із управління певною сферою діяльності держави. Ось чому питання законності актів органів державної влади і управління завжди були і є наріжним каменем у відносинах цих органів із судовою владою при здійсненні останньою правосуддя. Адже утворення судових органів за відомим висловом Р. Ієринга «є принциповим самообмеженням державної влади... законодавча та виконавча гілки, які завжди були втіленням влади, добровільно звузили межі своїх повноважень»[1; с. 23].

І дійсно до виокремлення самостійної судової влади, правосуддя здійснювалося органами, які входили до загального адміністративного апарату управління державою. Суддя був підзвітний і підконтрольний вищестоящій посадовій особі і виконував функції представника центральних органів влади. Введення принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову поставило на інший рівень питання взаємодії і співіснування органів, належних до різних «гілок» державної влади. Оскільки на суди була покладена функція здійснення правосуддя і контролю за іншими органами влади (іноді, навіть, і з переобранням на себе функції цих органів) питання меж повноважень суддів при перевірці дій таких органів управління з точки зору дотримання ними вимог закону стало чи не одним із найважливіших у правовій науці.

Слід відмітити, що питання масштабу судового контролю за адміністративними органами* посідає важливе місце у доктринах адміністративного права різних країн. Так, американські юристи протягом тривалого часу вели диспути між прихильниками повного розгляду судом адміністративної справи «з нуля» і прихильниками, які вважали, що суд у даному

* Під адміністративними органами автор має на увазі всі державні органи, які здійснюють управління певною сферою діяльності держави.

випадку повинен здійснювати обмежений контроль суть якого у перевірці лише юридичної сторони справи. У 1912 році Верховний суд США переглядаючи справу *Interstate Commission v. Union Pacific R.R.* щодо наказу Комісії міжштатної торгівлі про зниження залізничного тарифу сформулював відомі принципові положення відносно межі перевірки судом адміністративного рішення: «суд не повинен розглядати питання про доцільність наказу або про те, постановив би він подібне рішення на підставі аналогічних свідчень... Висновок Комісії може бути перевірений судом, але якщо воно підтверджується доказами, то використовується судом як остаточне»[2]. Рішення у цій справі встановило межі перевірки судом висновків адміністрації відносно факту, що створило систему обмеженого судового контролю. Приймати рішення з питання факту було закріплено як безумовне право адміністрації. Її рішення могли бути перевірені лише з точки зору їх обґрунтованості доказами по справі. Крім того, у справі *United States v. Morton Salt Co.* визначений принцип за яким «у судовому процесі суд повинен підтримувати судову вимогу або інший процес або вимогу до тих пір, доки він знаходить це у відповідності із законом. Якщо у судовому порядку встановлено статутне право адміністративного агентства приймати певні рішення, то за загальним правилом вони відповідають вимогам закону. Якщо дія входить до сфери компетенції агентства, дія є визначеною і розумно релевантною»[2].

Федеральний Закон про адміністративну процедуру від 1946 року остаточно визначив межі судового контролю за адміністрацією. Закон уповноважив суди перевіряти як формальну сторону справи (порушення встановлених правовими нормами процедур) так і матеріальну сторону (порушення норм матеріального права, порушення законодавства щодо прав і обов'язків приватних осіб та винесення рішень, не обґрунтованих фактами). Так, у § 706 п'ятого розділу Зводу законів вказується декілька підстав, по яким суд може визнати адміністративні дії, рішення чи висновки незаконним і скасувати їх: 1) якщо воно мимовільно, випадкове, уявляє собою зловживання дискреційною владою або іншим чином не відповідає закону; 2) якщо воно порушує конституційні права, повноваження, привілеї чи імунітети; 3) якщо установою порушено встановлену законом компетенцію тощо; 4) якщо установа не дотрималася встановленої процедури; 5) якщо дія, рішення чи висновки не ґрунтуються на суттєвих доказах; 6) якщо рішення не обґрунтовується фактами у тому ступені, що факти підлягають розгляду знову судом, який буде переглядати справу[3; с. 246-257].

Американський юрист К. Дейвіс аналізуючи положення зазначеного Закону вказував, що об'єктами суддівського контролю є питання юрисдикції, тобто компетенції, статутного тлумачення, справедливої процедури і суттєвих доказів[4; с. 30-31]. При перевірці адміністративного рішення суд повинен зосереджувати в першу чергу увагу на питанні тлумачення і застосування установою норм права.

Необхідно все ж таки зауважити, що питання обґрунтованості і необхідності адміністративного рішення фактами у справі відповідно до американської правової доктрини також є питаннями права, а не факту. В тих випадках, коли адміністративне рішення достатньо обґрунтовано наявними у справі доказами і установа не зробила грубої помилки при оцінці доказів, суд відстороняється від продовження перевірки справи[5; с. 398]. Фактично це встановлює правило за

яким суд скасовує адміністративний акт у випадку: якщо адміністративний орган перевищив свої повноваження або якщо він діє у межах повноважень, але невірно застосовує норму права.

Певні особливості розгляду мають справи де суб'єктом відповідальності виступають самі адміністративні судді. Так, на думку американських юристів, адміністративні судді не є суб'єктами управлінського контролю, який може бути застосований до інших службовців федеральних агентств. Наприклад, адміністративні судді не проходять атестації (performance appraisals) і рівень їх заробітку встановлюється Офісом управління кадрами (Office of Personnel Management) незалежно від рекомендацій агентства. Але агентство може застосувати дисциплінарні заходи щодо адміністративного судді у випадку, якщо відповідні підстави (good cause) будуть встановлені під час слухання перед Палатою справедливої оцінки труда службовців (Merit Systems Protection Board). Важливі рішення Палати свідчать, що застосування до судді дисциплінарної відповідальності (включно відсторонення) зазвичай не можуть ґрунтуватися на позиції адміністративного судді, висловленої їм під час слухання справи, крім випадків, якщо у судовому розгляді суддею не допущені «серйозні порушення, очевидні зловживання або неодноразові порушення загальноприйнятих стандартів судової поведінки»[6; с. 121]. Так, у справі *Caro v. SSA* 185 1318 (Fed. Cir. 1999) суд встановив, що «агентство виконало свій обов'язок доказування звинувачень проти адміністративного судді, бажаючи відсторонити її за недбалу зневагу інших. Крім того, у справі є звинувачення, які суддя не оспорювала - постійне використання релігійно нетерпимої мови, образливих коментарів, сексуальної образи і приниження, а також втручання в ефективну діяльність агентства»[7; с. 443].

У французькій адміністративно-правовій доктрині при перегляді рішень адміністрації діє принцип: „Juger l'administration c'est encore administrer”, тобто «судити адміністрацію означає здійснення адміністративної діяльності»[8; с. 344].

Коментуючи цей принцип французькі вчені-адміністративісти зазначають: «Персонал адміністративної юстиції вправі консультиватися з апаратом управління; суддя і адміністрація разом сприяють найкращої реалізації поточної управлінської діяльності»[8; с. 346]. Г. Бребан також пише: «За своєю сутністю, концепція адміністративної реформи в її французькому варіанті має подвійне значення: адміністративні суди автономні не тільки у розгляді спорів, які виходять із юрисдикційного контролю за апаратом управління, вони виконують також і консультативні функції. Вони одночасно виконують роль радників і суддів виконавчої влади, що може на перший погляд уявитися парадоксальним і що створює у кінцевому значенні ефективну управлінську діяльність»[8; с. 355, 365-366].

У Франції до компетенції адміністративної юстиції належать п'ять видів позовів:

1. Позови із спорів з приводу анулювання, в яких оскаржується порушення адміністрацією меж своєї компетенції;

2. Позови щодо «повних спорів», пов'язаних з недотриманням суб'єктивних прав. Їх предметом є спори з адміністративних контрактів, про відповідальність публічної адміністрації тощо;
3. Позови із спорів про тлумачення, в яких висуюються вимоги щодо з'ясування змісту акту управління;
4. Позови із спорів, пов'язаних з оцінкою законності адміністративних актів;
5. Позови із спорів, пов'язаних з застосуванням репресій[9; с. 56].

Предметом перегляду адміністративного трибуналу (суду) є і правозастосовна діяльність державного апарату, і нормативні акти, які приймають адміністративні органи і посадові особи всіх рівнів, у тому числі і Президент Франції.

Акт управління може бути визнаний судом неправомірним (межі судової перевірки) у випадку: некомпетентності, яка має вияв передусім у прийнятті акту не тим органом, який повинен був бути його прийняти, в порушення повноважень законодавчої і судової влади шляхом вторгнення у сферу їх повноважень, в узурпації влади; порушення закону; незаконності або відсутності мотивів; незаконність мети у формі перевищення влади (зловживання владою); порушення форми або процедури прийняття адміністративного акту. Проте суддя у випадку визнання дій адміністрації незаконними не може зобов'язати вчинити її певні дії. Так, суддя може скасувати адміністративне рішення, оштрафувати винну особи, призначити компенсацію, але не може зобов'язати адміністрацію поновити особу у посаді, звільнити будинок тощо.

У Франції рішення адміністративного суду має рівну юридичну силу поряд із рішеннями судів загальної юрисдикції. Крім того, у судовій системі Франції існують близько 50-ти спеціалізованих адміністративних трибуналів (судів), які мають вузьку, чітко визначену компетенцію. До таких трибуналів належать, зокрема, Рахункова палата, Контрольна комісія банків, Вища рада магістратури та інші. Рішення таких органів можуть бути оскаржені в касаційному порядку тільки до Державної ради або є остаточними (наприклад, рішення Вищої ради магістратури).

Але у більшості країн Європи, США, Австралії рішення адміністративних судів (трибуналів) можуть бути оскаржені до суду загальної юрисдикції.

В одних країнах перегляд таких рішень обмежується питаннями права (наприклад, Італія, Австралія), в інших розповсюджується і на питання факту у випадку прийняття органом адміністративної юстиції явно помилкового рішення із-за недостовірності або недостатності фактів (наприклад, Великобританія)[8; с. 210]. При цьому у Великобританії відповідно до існуючої правової доктрини (*ultra vires*) оскарженню не підлягають адміністративні акти, постановлені адміністративними органами у межах їх повноважень (*intra vires*).

В результаті такого розгляду справи суди можуть визнати недійсним або скасувати оскаржуваний акт з мотивів його незаконності, некомпетентності, порушення належної процедури тощо. В деяких країнах (Італія, Китай) суди обмежуються лише оцінкою законності оскаржуваного акту, але не вправі його скасувати або переглянути. В силу принципу розподілу влад його скасування або перегляд – прерогатива компетентних органів управління, які повинні врахувати

рішення суду. В інших країнах (Бельгія, Нідерланди) повноваження судів з перевірки оскаржуваних актів настільки значні, що наближаються до способів контролю, які використовуються самою адміністрацією. Суди не обмежуються з'ясуванням того, досконалий чи ні акт компетентного органу і чи належної він форми. Вони встановлюють відповідність акту закону з мотивів і мети. В Бельгії суд може йти навіть далі: досліджувати наявність фактів, які слугували підґрунтям для прийняття акту, і на основі аналізу цих фактів робити юридичні висновки для встановлення їх відповідності праву та законності в інших відносинах[8; с. 215].

Певну специфіку і особливості в європейських країнах має характер контролю за рішеннями (адміністративними актами) про звільнення суддів з посад. Так, у Франції, Німеччині, Польщі та в деяких інших країнах суддя може звернутися із скаргою на рішення про його звільнення тільки до спеціального органу - Вищої ради магістратури чи до суду спеціальної дисциплінарної юрисдикції[10; с. 131, 132]; в інших країнах такий контроль здійснюється місцевими судами і має обмежений характер, тобто суд перевіряє дотримання таким органом процедури і компетенції. В Російській Федерації питання розгляду скарг на рішення кваліфікаційних колегій суддів про зупинення чи припинення повноважень суддів регулюється пунктом 3 частини 1 статті 27 ЦПК РФ, відповідно до положень якого тільки Верховний Суд РФ як суд першої інстанції розглядає цивільні справи в яких судьями оскаржуються постанови про зупинення чи припинення їх повноважень. Тобто враховуючи специфіку справ, в яких позивачем виступає суддя, який оскаржує рішення про його звільнення чи про притягнення до дисциплінарної відповідальності, російський законодавець надав права розглядати таку категорію спорів виключно Верховному Суду РФ. В Україні же акти Президента України, Верховної Ради України, Вищої ради юстиції щодо звільнення судді з посади згідно з положень КАС України можуть бути оскаржені на загальних підставах до адміністративного суду за місцем проживання відповідного судді.

Як відомо, при утворенні української системи адміністративної юстиції був в використаний в основному німецький досвід діяльності адміністративних судів. Тому за чинним законодавством адміністративний суд може не тільки визнати протиправним адміністративний акт на підставі перевищення повноважень, порушення компетенції або неправильного застосування закону, а й зобов'язати відповідача вчинити певні дії, прийняти певний акт. У частині третій статті 2 КАС України прямо вказано, що 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. Надання таких широких повноважень адміністративному суду цілком відповідає меті судової реформи та захисту 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 (ч.1 ст.2 КАС України).

Але не завжди такі повноваження суду при перевірці рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень обґрунтовані. На нашу думку, при прийнятті КАС України не була врахована специфіка розгляду справ, в яких судьями оскаржуються акти про звільнення їх з посад. Використавши при побудові системи адміністративної юстиції прогресивний досвід європейських країн, український законодавець поряд з цим зробив крок назад у правовому регулюванні питання оскарження актів щодо відповідальності суддів.

Так, в Україні діє спеціальний орган відповідальний за формування високопрофесійного суддівського корпусу – Вища рада юстиції. Саме на неї покладено питання вирішення питання доцільності і обґрунтованості звільнення судді з посади. Тільки на підставі подання Вищої ради юстиції Президент України вирішує питання про звільнення особи з посади в межах п'ятирічного строку, а Верховна Рада України - про звільнення судді, обраного на посаду безстроково. До вирішення питання про звільнення судді з посади матеріали щодо порушення ним чинного законодавства і присяги вивчаються кваліфікаційними комісіями суддів або членами Вищої ради юстиції.

У зв'язку з чим виникає питання необхідності перегляду судом з точки зору обґрунтованості і доцільності прийнятих вказаними органами рішень при розгляді справи за адміністративним позовом судді. Як зазначалося вище, європейські країни вирішили це питання шляхом надання можливості оскарження рішення про звільнення судді з посади до спеціалізованого органу (у Німеччині до дисциплінарного суду, у Франції до Вищої ради магістратури, в Іспанії до Генеральної Ради судової влади тощо). При цьому рішення таких органів остаточні і не можуть бути оскаржені.

В Україні же навпаки відсутність належного правового регулювання цих відносин призводить до безпідставного перегляду і скасування судами відповідних рішень Вищої ради юстиції, постанов Верховної Ради України та Указів Президента України, хоча вони і мають правову природу ідентичну відповідним рішенням спеціалізованих органів європейських країн.

Остаточне вирішення питання оскарження рішень про звільнення суддів з посад, на нашу думку, можливо тільки шляхом внесення необхідних змін до КАС України, Закону України «Про Вищу раду юстиції», Закону України «Про судоустрій України».

Таким чином, в країнах світу існує декілька правових доктрин щодо порядку розгляду в судах скарг на акти і рішення органів державної влади. Проте при здійсненні правосуддя в такій категорії спорів суди в більшості країн Західної

Європи і США не підміняють своєю діяльністю повноваження і функції державного органу, не втручаються у його виключну компетенцію. При перегляді ж актів про притягнення суддів до відповідальності характер судового контролю має обмежений характер і питання законності таких актів як правило вирішує спеціалізований судовий чи квазісудовий орган.

Література:

1. Иеринг Р. Борьба за право. – М.: Феникс, 1991. – 64 с.
2. Рішення ВС США у справі Interstate Commission v. Union Pacific R.R. – Режим доступу:
<http://64.233.183.104/search?q=cache:mo9Co6C0bXEJ:www.ca2.uscourts.gov:8080>
3. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс. – 1993. – С. 246-257.
4. Davis K.C. Administrative Law Treatise. Vol. 4. St. Paul, 1958. P. 30-31.
5. Административное право зарубежных стран /Под ред. А.Н. Козырина и М.А.Шатиной. – М.: Спарк, 2003.- 464 с.
6. James P. Timony, Performance Evaluation of Federal Administrative Law Judges, 7 Admin. L.J. Am. U. 629 (1994).
7. Rosenblum, Contexts and Contents of “For Good Cause” as the Criterion for Removal of Administrative Law Judges: Legal and Policy Factors, 6 W. New Eng. L. Rev. 593 (1984).
8. Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с фр. С. В. Боботова. - М.: Прогресс, 1988. – С. 488.
9. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. – М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2002. – 189 с.
10. Василюк С., Косило А. Зарубіжний досвід притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності // Право України. – 2006. - № 2. - С. 131,132.