

УДК 342.9:342.7

К.М. РЖЕПЕЦЬКА, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Ключові слова: судовий контроль, адміністративна юстиція, акт управління

В умовах правової держави діяльність органів виконавчої влади повинна носити підзаконний характер, тобто здійснюватися на основі й у виконання закону. Специфіка цієї діяльності породжує необхідність судового контролю за її законністю. Цей контроль здійснюється в певних формах, обумовлених особливостями характеру взаємовідносин двох самостійних гілок влади - виконавчої і судової.

Основні завдання, що стоять перед державою, є загальними для всіх гілок влади. Про це свідчать положення Конституції України, які наголошують, що визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина - обов'язок держави.

Особливості правового статусу громадянина, на відміну від правового статусу органу влади, вимагають від держави підвищеного захисту їх прав, свобод і законних інтересів. Держава зобов'язана швидко і справедливо реагувати на будь-яке порушення цих прав і свобод з боку органів державної або місцевої влади та їх посадових осіб. Таким чином, у Конституції України закладений механізм взаємодії двох гілок державної влади - виконавчої і судової.

Як відомо, основною функцією судових органів влади є здійснення правосуддя. В той же час суди здійснюють функцію судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо громадян й інших суб'єктів правовідносин, які виникають у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності вказаних орга-

нів. Вирішуючи загальні завдання забезпечення законності діяльності державної влади в країні, органи судової влади взаємодіють з органами виконавчої влади, здійснюючи судовий контроль.

Проблематика судового контролю та нагляду як способу забезпечення прав і свобод людини і громадянина для юридичної науки є традиційною. Широко обговорювались питання про розширення судового контролю. Зокрема, М.С. Строгович висловився за право суду розглядати справи за скаргами громадян на дії державних органів і посадових осіб без всяких обмежень. В.І. Ремньов запропонував значно розширити можливості оскарження до суду дії органів державного управління. М.І. Бару і А.А. Пушкін висловились проти встановлення повного переліку випадків оскарження до суду дій органів управління.

Ставились питання про те, що є предметом оскарження (які конкретно дії посадових осіб можна оскаржити), і яка форма судового провадження може бути використана для розгляду скарг громадян.

За надання необмеженої можливості звернення до суду із скаргами на дії посадових осіб виступили В.М. Сіренко, Л.Я. Носко, В.В. Комаров.

Огляд наукової літератури дозволив зробити висновок, що теоретично, тема виникнення та дії судів адміністративної юстиції в науковій літературі розроблена досить широко. Але не дослідженим залишилося питання судового контролю як адміністративно-правового засобу захисту прав людини. Тому основною метою статті є огляд розвитку та вдосконалення контролю судів за рішеннями і діями органів виконавчої влади. Саме такий контроль в сучасних умовах є одним з найважливіших засобів захисту прав і свобод людини у сфері виконавчої влади. Особливо, якщо враховувати, що в Україні протягом останніх п'яти років серед джерел права з'явилась нова форма права - політична доцільність або політичний прецедент. Тобто правовий акт приймається під впли-

вом конкретних політичних явищ, які вимагають його прийняття. Безумовно діяльність неупередженої судової влади в таких умовах є необхідною.

Основною метою статті є аналіз створеного в Україні механізму судового контролю за органами виконавчої влади і їх посадовими особами. Природно, що в межах однієї статті неможливо розглянути і зробити всіх висновків. Крім цього, деякі зроблені нами висновки та судження носять дискусійний характер та сформульовані у вигляді питання. Подальше їх вивчення разом з глибшим аналізом низки проблем, які залишилися за рамками цієї статті, буде сприяти всебічному розумінню ролі адміністративної юстиції в системі захисту прав і свобод людини, та розробці його загальної теорії.

Закріплене в ст.55 Конституції України право громадян на звернення до суду зі скаргами на дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також прийнятий Закон України від 02.10.1996 року «Про звернення громадян» є свідомством підвищення ролі судів у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина. Можна сказати, що вони певною мірою на даному етапі підвели підсумки науковим дискусіям щодо проблем судового контролю як способу забезпечення прав та свобод людини і громадянина, вказавши на підвищення ролі і значення суду в цьому напрямку. Про необхідність створення третього виду судочинства висловлювався В.М. Щеглов. Його підтримали В.А. Кудряшова і З.М. Черниловський. Але в свою чергу, проти створення третього виду судочинства виступили А.Ф. Козлов і М.К. Хутиз [2, с.149-150, 152]. Тому без визначення сутності судового контролю та нагляду, його правової природи неможливо об'єктивно говорити про них як про адміністративно-правовий спосіб захисту прав і свобод громадян.

Судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної дія-

льності органів держави [3, с.20].

В демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціональні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою діяльності як правосуддя, що передбачає розгляд і розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів, сторонами у яких можуть бути громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, державні органи і органи місцевого самоврядування.

При цьому найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів.

Здійснення судової влади покладено на відповідну систему судів. Кожен з них, незалежно від свого місця в судовій системі, від низового до верховного, вирішує конкретні справи самостійно, керуючись виключно законом і правосвідомістю, тобто є самостійним носієм судової влади. Цим судова влада принципово відрізняється від виконавчої, в системі, якої вищі органи керують нижчими і можуть давати вказівки щодо розв'язання питань, які входять до їх компетенції. Судова система не передбачає подібних відносин між її складовими елементами.

Отже, в межах судової системи створюються оптимальні умови для здійснення неупередженого та ефективного контролю щодо державного управління, а саме контролю за його законністю.

Судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління виступає необхідною умовою ефективності юрисдикційної діяльності суду в справах, які пов'язані з перевіркою законності діяльності відповідних органів та посадових осіб.

Оскільки контрольна діяльність суду підпорядкована загальній меті його юрисдикції – розв'язанню певного правового спору і не може здійснюватися поза нею, судовий контроль є юрисдикційним.

Залежно від різновиду судової юрисдикції

можна виокремити такі види судового контролю [3, с.22]:

1) загальний судовий контроль, або контроль з боку загальних судів під час розгляду кримінальних, цивільних та адміністративних справ;

2) спеціалізований судовий контроль, або контроль з боку спеціалізованих (адміністративних і господарських) судів;

3) конституційний судовий контроль, або контроль з боку Конституційного Суду.

Судовий контроль має й інші різновиди. Наприклад, можна відокремити прямий судовий контроль від непрямого.

«Прямий контроль передбачає вирішення подальшої долі управлінського акта, законність якого перевіряється судом. Така ситуація можлива у випадку оскарження конкретного індивідуального або нормативного правового акта управління» [2, с.12].

«Необхідно зауважити, що під час розгляду справ, пов'язаних з оскарженням правових актів управління, судовий контроль не є, як зазначається в літературі, «завданням» [2, с.12], а є необхідним наслідком скарги і функціональним засобом забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів правових відносин, які виникають у сфері державного управління.

Непрямий контроль здійснюється, коли оскаржується не безпосередньо акт управління, а дії, які суперечать цьому акту, чи бездіяльність (якщо акт зобов'язує здійснити відповідні дії). В такому випадку правова доля акта управління не вирішується, а лише розв'язується пов'язане з ним спірне питання.

Крім того, непрямий судовий контроль здійснюється у випадку, коли постає питання про законність у державному управлінні, рішення якого впливає на з'ясування сутності справи, що розглядається судом (наприклад, про наявність ознак злочину в діях посадової особи, стягнення збитків тощо)».

Сфери контролюючого впливу судової влади і адміністративних органів відрізняються за різнотипними завданнями, що стоять перед ними. Якщо судовий контроль – це складова частина відправлення правосуддя в

суді, то адміністративний контроль – функція управління.

Сфера, яка контролюється судом, обмежується питаннями законності діяльності органів державного управління.

Контроль як управлінська функція спрямований передусім на спостереження за «відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він (об'єкт) отримав від керівної ланки (органу, посадової особи)» [5, с.7].

У зв'язку із цим адміністративний контроль може бути як внутрішнім, так і зовнішнім, а судовий контроль завжди зовнішній.

Зовнішній характер судового контролю обумовлюється специфічним незалежним статусом представників судової влади, у зв'язку з чим суди поширюють свій контроль на непідлеглі їм органи.

Для судового контролю забезпечення ефективності державного управління не є метою, а виступає як побічний напрямок діяльності. Цей вид контролю полягає, насамперед, у забезпеченні законності в державному управлінні, а також дотримання прав громадян та інших суб'єктів правовідносин, охорона яких здійснюється судовою владою [3, с.25].

Отже, судовий контроль, забезпечуючи законність державного управління, спрямований на такі важливі цілі, як захист прав і свобод громадян та процесуальне забезпечення розгляду справи.

Прийнята в 1996 р. Конституція України сформулювала загальні ціннісні підходи до охорони і захисту прав людини. Судовий контроль за діяльністю державних і місцевих влад пов'язаний, перш за все, із забезпеченням конституційного права людини і громадянина на державний захист його прав і свобод, у тому числі на судовий захист. Відомо, що Конституція України має вищу юридичну силу і пряму дію. Проте такий принцип не виключає необхідності конкретизації, детальної розробки юридичних процедур, в межах яких повинні здійснюватися права і свободи людини. У зв'язку з цим виникла необ-

хідність в умовах нової державності продовжувати і розвивати вдосконалення способів захисту прав громадян у сфері державного управління.

Чинним законодавством України введений в дію принцип загальності оскарження - що означає принципову можливість судового оскарження будь-якого індивідуального адміністративного акту.

Слід стверджувати, що всі дії і рішення, що зачіпають і порушують, права, і свободи громадян (за винятком прямо встановленого законом), підлягають судовому оскарженню.

Конституція України (ст.55) [1] і Кодекс адміністративного судочинства України (ст.ст.6, 48) визначили єдиний механізм судового захисту для всіх без виключення громадян України, іноземців та осіб без громадянства тощо [6].

Закон наділяє громадянина правом звертатись із скаргою на дії (рішення), що порушують його права, і свободи або безпосередньо до суду, або у вищестоящу в порядку підлеглості інстанцію, тобто передбачає можливість вибору первинної дороги оскарження.

Можливість безпосередньо звертатися до суду значно полегшує дорогу громадянину до судового захисту.

Кодекс адміністративного судочинства (ст.99) встановлює граничний термін звернення зі скаргою до суду загальної юрисдикції: річний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [6]. Введення норми, що обмежує термін звернення за захистом, не можна розглядати як утиск прав громадян. У необхідних випадках цей термін може бути продовжений. На нашу думку, ця норма сприятиме унеможливленню подачі скарги, що «запізнилася», коли питання, які порушені в ній, вже втратили свою актуальність, докази втрачені і не можуть ефективно сприяти відновленню прав і законних інтересів громадян.

У юридичній літературі неодноразово обговорювалося питання про те, як далеко по-

винні поширюватися кордони судового контролю за актом управління, а конкретно - чи признається за судом право контролювати лише законність або також доцільність акту управління. З цього питання переважає думка, що суд не повинен мати права контролювати причини і підстави (окрім юридичних), на яких засновано рішення. Таке право суду означало б «вторгнення» в здійснення органом виконавчої влади наданих йому законом повноважень.

Для суду є важливими наступні моменти: 1) чи виданий акт компетентним органом і у відповідній формі; 2) чи дотримані матеріально-правові і процесуальні норми; 3) чи відповідає акт меті, яку переслідує закон; 4) що саме суперечить матеріальному праву рішенні органу влади, що оскаржується.

Безумовно, рішення суду повинне містити лише висновок про законність дій і рішень що оскаржуються, і про необхідність їх відміни в разі обґрунтованості скарги. Суд лише залишає акт, що оскаржується в силі або визнає його недійсним і зобов'язує орган, посадову особу задовольнити вимоги громадянина, вирішивши питання за суттю.

Таким чином, нині створений певний механізм судового контролю за органами виконавчої влади і їх посадовими особами з метою захисту прав і свобод громадян. В той же час слід зазначити, що цей інститут судового контролю потребує чіткішого правового регулювання, особливо в частині встановлення специфічних процесуальних правил розгляду справ, які виходять з адміністративно-правових стосунків.

Адміністративна юстиція як юридична форма вирішення адміністративно-правових суперечок завжди пов'язана з правовою оцінкою законності актів і дій того або іншого органу державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, державного або муніципального службовця - посадової особи.

Абсолютно обґрунтовано, на наш погляд передбачати, що така оцінка актів адміністрації найбільш ефективна тоді, коли її здійснює незалежний і самостійний орган судової

влади. В той же час це не унеможлиблює адміністративного порядку розгляду і вирішення адміністративно-правових суперечок відповідними органами виконавчої влади.

Судовий контроль щодо реалізації прав громадян в галузі державного управління є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямій або опосередкованій перевірці правомірності державно-управлінських рішень, який 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Офіц. текст із змін, внесеними згідно із законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. - Х. : Фоліо, 2007. - 157 с.

2. Бородин І. Л. Адміністративно-правові засоби захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Бородин Іван Лук'янович. - Х., 2004. - 405 с.

3. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/books>

4. Севастьянова Л. А. Право граждан на обжалование в суд действии органов и должностных лиц по законодательству стран членов СЗВ : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.14 / Л. А. Севастьянова. - М., 1984. – 20 с.

5. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. - М. : Юридическая литература, 1974. – 160 с.

6. Кодекс Адміністративного судочинства // ВВР України. - 2005. - № 35- 37. - Ст. 446.

Ржепецька К. М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини / К. М. Ржепецька // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 364–368 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rkmiel.pdf>

Підіймається питання визначення контролю судів за рішеннями і діями органів виконавчої влади як адміністративно-правового засобу захисту прав і свобод людини. Саме такий контроль в сучасних умовах є одним з найважливіших засобів захисту прав і свобод людини у сфері виконавчої влади.

Ржепецкая Е.Н. Судебный контроль как административно-правовой способ защиты прав и свобод человека

Поднимается вопрос определения судебного контроля, как административно-правового способа защиты прав и свобод человека, за решениями и действиями органов исполнительной власти. Именно такой контроль в современных условиях является одним из важнейших средств защиты прав и свобод человека в сфере исполнительной власти.

Rzhepeckaya E.N. Judicial Control as Administrative-Legal Method of Human Rights and Freedoms Protection

The question of definition of judicial control as administrative-legal method of human rights and freedoms protection after decisions and actions of executive power bodies is raised. Just this control in modern conditions is one of the most important means of human rights and freedoms protection in the sphere of executive power.