

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

ЛИТОВЧЕНКО Олександр Володимирович - здобувач Сумського державного університету

УДК 342.9

В статті отмечается, что административное судопроизводство является одним из основных средств защиты частными субъектами своих прав и законных интересов в случае возникновения конфликта с представителями публичной власти. В связи с этим отмечается необходимость внедрения эффективного контроля за деятельностью административных судов. Акцентируется внимание на том, что качество контроля напрямую зависит от его субъективного состава, поэтому особое внимание уделяется характеристике субъектов, осуществляющих контроль за деятельностью административных судов.

Ключові слова: *верховенство права, законність, адміністративний суд, контроль.*

Постановка проблеми

Повноцінна розбудова України як правової держави неможлива без вирішення такого важливого питання, як запровадження надійного та ефективного механізму захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина від свавілля та зловживань з боку представників влади. Адже правовою може називатися тільки та держава, в якій право є не лише мірилом поведінки людини і громадянина, але й виступає засобом обмеження державної влади. Одним із перших кроків України на шляху втілення ідеї правової держави стало проголошення на рівні Конституції принципів верховенства права і законності. Зокрема, в Основному законі записано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність

і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8). Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19) [1]. Вимоги принципів верховенства права і законності є однаковими як для приватних, так і для публічних суб'єктів. Однак очевидно, що самого лише проголошення цих принципів недостатньо для нівелювання певної нерівності у правовому становищі громадян і носіїв державно-владних повноважень. Для цього, як ми зазначали вище, мають бути створені відповідні механізми, які б дозволяли першим захищати свої права та відстоювати законні інтереси перед другими. В Україні такі механізми існують, але вони поки що недосконалі, з численними недоліками. Основне місце тут належить судовому захисту прав і сво-

бод людини та громадянина, який прямо гарантується Конституцією України. Так, у ст. 55 закріплено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Безпосередньо для вирішення конфліктних ситуацій між суб'єктами приватного права та представниками публічної влади в системі судів загальної юрисдикції діють адміністративні суди, завданнями яких є: захист 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 шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2]. Однак розглядаючи адміністративні суди як головний форпост у справі захисту прав фізичних та юридичних осіб від незаконних дій представників публічної влади, не варто забувати, що вони самі є елементом механізму держави у його найширшому розумінні, а отже їх діяльність також повинна відбуватися виключно у межах вищезгаданих принципів верховенства права і законності. У зв'язку із цим важливого значення набуває питання налагодження ефективного контролю за діяльністю адміністративних судів.

Стан дослідження проблеми

Проблематика контролю за діяльністю судової гілки влади не є новою для вітчизняної правової науки, у своїх працях певні її аспекти розглядали В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, С. Г. Стеценко, В. А. Гомада, Г. Я. Наконечна, А. Л. Борко та ін. Втім, віддаючи належне зусиллям цих та інших правників у розробці означеної проблеми, слід констатувати, що ряд її аспектів все ще не є належного теоретичного обґрунтування і вимагає більш змістовного опрацювання. Зокрема, більш детального аналізу потре-

бує питання контролю за діяльністю адміністративних судів. При цьому особлива увага, на нашу думку, має бути приділена вивченню системи суб'єктів, що реалізують цей контроль, що й буде **метою** цього дослідження. Важливість аналізу даного питання обумовлена тим, що у ряді випадків сторонами у публічно-правових спорах, які вирішують адміністративні суди, виступають органи влади, що здійснюють контролюючі заходи у відношенні судів. Тож дуже важливо усвідомлювати характер і межі втручання тих чи інших контролюючих суб'єктів у роботу адміністративних судів, щоб розуміти, чи можуть перші вплинути на зміст рішень, що приймаються другими в ході адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу

Розпочати дослідження вважаємо за потрібне із встановлення сутності поняття контролю. У тлумачній словниковій літературі до терміну «контроль» приводяться наступні визначення: перевірка, спостереження, облік діяльності кого- або чого-небудь, нагляд за кимось або чимось [3, с.558; 4, с.271; 5, с.569]. За своєю природою контроль є соціальним явищем, за допомогою якого суспільство і його підрозділи (групи, організації) забезпечують дотримання системи обмежень (умов), порушення котрих завдає шкоду функціонуванню соціальної системи [6, с.1263]. Велика кількість точок зору щодо сутності поняття контролю висловлюється на сторінках юридичної літератури. Так, скажімо, М. С. Студенікіна вважає, що контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб [7, с. 96-97]. Ю. П. Битяк вважає, що контроль – це основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один з найбільш важливих елементів державного управління. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур. Контроль також виступає одним з основних дисциплінуючих факторів поведінки громадян [8, с.244]. На думку Д. М. Бахраха, контроль є найважли-

вішим видом зворотного зв'язку, каналами якої суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавчої дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативного регулювання процесу [9, с.432]. У Популярній юридичній енциклопедії надається таке визначення контролю – «це державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб» [10, с.215]. Ще в одному юридичному словнику контроль визначено як перевірку з метою забезпечення вірності і законності визначених дій та процесом відслідковування фактичного виконання планів [11, с.265]. В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко пишуть, що контроль – це здійснення суб'єктом контролю обліку і перевірку того, як контролюваний об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [12, с.524]. За Д. М. Павловим контроль полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, в одержанні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності й дисципліни з метою своєчасного вжиття заходів щодо запобігання й усунення порушень законності і дисципліни та притягнення порушників до відповідальності [13, с.75]. В. Б. Авер'янов, звертаючись до проблеми контролю, відмічав, що він у системі засобів забезпечення законності у державному управлінні державний посідає дуже важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, всім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [14, с.348]. Державний контроль, на думку адміністративіста, полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [14, с.349]. З точки зору С.

В. Ківалова, контроль є важливою ознакою змісту державного управління. Контроль, пише правник, слід розуміти як спостереження за відповідністю діяльності керуваного об'єкта приписам, отриманим від керівного суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану тієї чи іншої галузі з вимогами, які стоять перед нею, відхилень у виконанні поставлених завдань та причин таких відхилень, а також в оцінці діяльності й доцільності саме такого шляху [15, с.291].

Отже, на підставі вищевикладеного можемо стверджувати, що у загальному вигляді контроль за діяльністю адміністративних судів є спостереженням за тим, що фактично робиться у судовій діяльності, яким чином здійснюються процесуальна і позапроцесуальна діяльність суду, які недоліки існують в наведеній системі, які дії потрібно вчинити для того, щоб система почала працювати в належному стані [16, с.165-166]. Розуміння контролю як спостереження приводить нас до цілком логічного висновку про те, що існують суб'єкти, які його (це спостереження) здійснюють. Залежно від того перебувають ці суб'єкти у середині системи судової гілки влади чи поза нею, їх можна розподілити на дві загальні групи: такі, що здійснюють зовнішній контроль, та такі, що здійснюють внутрішній контроль.

До першої групи належать ті органи влади, що, як ми зазначали, перебувають поза межами організаційної структури судової гілки влади, – це:

- парламент (парламентський контроль);
- президент (президентський контроль);
- уряд (урядовий контроль);
- міністерства та відомства виконавчої гілки влади (відомчий контроль).
- контроль з боку органів місцевого самоврядування.

І хоча загалом контроль у тій чи іншій мірі притаманний усім цим суб'єктам, однак характер, форми та методи його здійснення можуть суттєво різнитися, крім того, для одних із них (наприклад, різного роду відомства) контроль – виступає основним

напрямок діяльності, а для інших (наприклад, Президент України) – лише супутнім і таким, що реалізується у контексті їх головного функціонального призначення. У цілому стосовно взаємовідносин суб'єктів зовнішнього контролю та адміністративних судів, слід зазначити, що цей контроль стосується спостереження тільки за позапроцесуальною діяльністю останніх (тобто адміністративних судів) і, як правило, спрямовується на перевірку використання фінансових коштів (так, скажімо, контрольні повноваження Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя полягають у контролі за виконанням Державного бюджету України, який, зокрема, передбачає виділення коштів на забезпечення функціонування судової системи, а також в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності судових органів влади, їх посадових осіб [17]). Тобто зовнішній контроль має досить вузьку сферу реалізації у контексті спостереження діяльності за діяльністю адміністративних судів, що на нашу думку є цілком справедливим і необхідним кроком, для забезпечення незалежності суддівської гілки влади. Однак деякі правники наголошують на тому, що зовнішній контроль за судами варто посилювати. Зокрема А. Борко вважає, що це є вкрай необхідним для захисту громадян від свавілля судів, адже правосуддя – це не власність влади, суду й суддів, це соціальна цінність демократичного суспільства, що належить усім громадянам країни [18, с.12]. Ми в цілому погоджуємося із тим, що контроль за діяльністю судів, особливо у контексті протидії корупції у судовій системі, необхідно посилювати, втім підходити до цього необхідно вкрай виважено та обґрунтовано, щоб не порушувати принципу незалежності правосуддя.

Що ж стосується суб'єктів контролю, які перебувають у середині судової системи, то до таких, пише В. Бевзенко, належать кваліфікаційна комісія суддів – це безпосередньо контролюючий органи та органи, що поєднують функції контролю і організаційно-кадрового забезпечення – це органи суддівського самоврядування та Вища рада юстиції [19, с.52]. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, відповідно до діючого

Законом України «Про судоустрій і статус суддів», як суб'єкт контролю за діяльністю адміністративних судів має право: на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України приймає рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності; розглядає заяви та повідомлення про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних адміністративних судів та за наявності підстав порушує дисциплінарні справи і здійснює дисциплінарне провадження; приймає рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав застосовує дисциплінарне стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів; приймає рішення про дострокове зняття застосованого до судді дисциплінарного стягнення [20]. Щодо Вищої ради юстиції, то вона, контролюючи діяльність адміністративних судів, має право: розглядати справи про порушення суддями вимог щодо несумісності; здійснювати дисциплінарне провадження відносно суддів Вищого адміністративного суду; розглядати скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів [21]. Також контроль за діяльністю судів здійснюють Органи суддівського самоврядування, які складаються з зборів суддів, Ради суддів України, з'їзду суддів України. Збори суддів – зібрання суддів відповідного суду, на якому вони обговорюють питання внутрішньої діяльності цього суду та приймають колективні рішення з обговорюваних питань. Збори суддів: 1) обговорюють питання щодо внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду та приймають з цих питань рішення, що є обов'язковими для суддів та працівників цього суду; 2) визначають спеціалізацію суддів з розгляду конкретних категорій справ; 3) приймають рішення про обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад; 4) визначають рівень навантаження на суддів відповідного суду з урахуванням виконання ними адміністративних або інших обов'язків; 5) заслуховують звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в

цьому суді, та керівника апарату суду [20]. Рада суддів України здійснює контроль за організацією діяльності відповідних адміністративних судів, заслуховують інформацію голів цих судів про діяльність судів, інформацію голови Державної судової адміністрації України з питань організаційно-матеріального забезпечення відповідних судів [20]. З'їзд суддів України заслуховує звіти Ради суддів України та рад суддів про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів [20].

Окрім вищезазначених суб'єктів внутрішнього контролю за діяльністю адміністративних судів, також вважаємо, що до їх кола слід віднести Державну судову адміністрацію, Голів адміністративних судів та керівників апаратів адміністративних судів. Державна судова адміністрація України є органом у системі судової влади, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом [20]. Основні контрольні функції ДСА України та її територіальних підрозділів стосуються: питань організації та ведення діловодства, судової статистики та архівної справи в судах, у тому числі в адміністративних; а також питань використання судами бюджетних коштів і матеріальних ресурсів у судах.

Голова адміністративного суду, як суб'єкт внутрішньоорганізаційного контролю, спостерігає за ефективністю діяльності апарату суду, вносить подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства; контролює ведення судової статистики, дбає про інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства [20]. Що ж стосується керівників апаратів адміністративних судів, то вони здійснюють контроль за якістю та ефективністю виконання працівника-

ми апарату суду своїх посадових обов'язків.

Висновки

Основний обсяг контрольних функцій за діяльністю адміністративних судів здійснюється відомчими суб'єктами, які належать до судової гілки влади. Ті ж суб'єкти, що знаходяться поза межами судової системи, перевіряють лише окремі аспекти непроцесуальної діяльності адміністративних судів. Останнім часом все частіше лунають думки про те, що необхідно посилювати зовнішній контроль за діяльністю судів. Ми в цілому згодні із такою позицією, але вважаємо за необхідне наголосити на тому, що це ні в якому разі не можна робити за рахунок розширення відповідних контролюючих повноважень органів виконавчої гілки влади. Адже як свідчить минулий досвід, маючи певний вплив на матеріально-фінансовий бік діяльності судів, органи виконавчої влади у ряді випадків вдаються до тиску на перших, якщо ж їх контролюючі можливості відносно судів посилити та розширити ще більше – це може поставити і без того слабку на сьогодні українську судову систему у суттєву неформальну залежність від виконавчої гілки влади.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст.446
3. Етимологічний словник української мови: У семи томах. Том другий. – К.: “Наукова думка”, 1985. – 570
4. Словник української мови: в 11-ти томах.// Голова ред. кол. І. К. Білодід, т. 4, К.: Наук. думка, 1975, – с. 839
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, с.1728
6. Советский энциклопедический словарь. -М.: Сов. энциклопедия, 1989.-1632 с.
7. Советское административное право : учебник / под ред. В. И. Поповой,

АНОТАЦІЯ

У статті зазначається, що адміністративне судочинство є одним із основних засобів захисту приватними суб'єктами своїх прав і законних інтересів у випадку виникнення конфлікту з представниками публічної влади. У зв'язку із цим наголошується на необхідності запровадження ефективного контролю за діяльністю адміністративних судів. Акцентується увага на тому, що якість контролю прямим чином залежить від його суб'єктивного складу, тому особлива увага приділяється характеристиці суб'єктів, що здійснюють контроль за діяльністю адміністративних судів.

SUMMARY

The article states that administrative proceedings is one of the main subjects of private means of protection of the rights and legitimate interests in the event of a conflict with the public authorities. In this connection stresses the need to introduce effective control over the activities of administrative courts. The attention hectares that the quality control directly dependent on its subjective structure, as emphasis stake subjects that oversees the administrative courts.

М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – 286 с.

8. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с

9. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002. с. 443

10. Популярна юридична енциклопедія / за ред. І. С. Чижа. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.

11. Словарь современных экономических и правовых терминов / под ред. В. С. Кошенкова, В. Н. Шилова. – Мн. : Амалфея, 2002. – 816 с.

12. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Административное право Украины: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

13. Павлов Д. М. Административное право : Загальна частина : Конспект лекцій. – К. : МАУП, 2007. – 136 с. – Бібліогр. : с. 123–128.

14. Административное право Украины. Академичний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004.- 584 с

15. Административное право Украины: Учебник /Под общей ред. С.В. Кивалова.– Х.: «Одиссей», 2004.– 880 с.

16. Наконечна Г. Я. Суди як суб'єкти адміністративно-правових відносин: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / ХНУВС. – Х., 2012.- 220 с.

17. Про комітети Верховної Ради України : Закон України : від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

18. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Л. Борко ; Держ. наук.-дослід. ін-т МВС України. – К., 2009. – 20 с.

19. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. / В. М. Бевзенко. – К. : Алерта, КНТ, 2006. – 271 с.

20. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р., № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

21. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р., № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.