

# СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ, ЙОГО СПІВВІДНОШЕННЯ З АДМІНІСТРАТИВНИМ КОНТРОЛЕМ ТА ПРОКУРОРСЬКИМ НАГЛЯДОМ

З умовах ринкових відносин забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина є одним із пріоритетних завдань держави. Відповідно до принципу верховенства права свобода громадян має забезпечуватися таким правовим порядком, згідно з яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено чинним законодавством [1, с. 16]. Кожна людина повинна мати право і, безперечно, при цьому мати умови на вільний і всебічний розвиток своєї особистості, якщо вона не порушує права і свободи інших людей. Томас Гоббс писав: "Там, де суверен не приписав жодних правил, підданий вільний діяти або не діяти на свій власний розсуд" [2, с. 171].

Важливою умовою реалізації конституційних свобод людини і громадянина є державний контроль за законністю в діяльності органів управління та їх посадових осіб.

Особливими видами контролю з боку держави можна назвати такі: а) судовий контроль, б) адміністративний контроль, в) нагляд прокуратури (крім перелічених в юридичній літературі даються й інші види контролю [3, с. 663-664].

Конституція України (ч. 2 ст. 124) встановила, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Відповідно до статті 55 Основного Закону кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Така можливість конкретизується в Законі України від 2 жовтня 1996 р. "Про звернення громадян".

Громадяни, звертаючись зі скаргю на дії чи прийняте рішення управлінського органу або його посадової особи, намагаються забезпечити свої суб'єктивні права і законні інтереси. Але водночас особиста зацікавленість громадян допомагає захищати інтереси держави.

*Бородін Іван Лук'янович* — кандидат юридичних наук доцент, начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Херсонського юридичного інституту НУВС, полковник міліції.

Перевірка законності дій органів управління здійснюється через розгляд в судових засіданнях підвідомчих йому справ. Приводом для цього є скарги громадян та звернення адміністративних органів. Зміст судового рішення залежатиме від того чи визнає суд дію або рішення державного органу таким, що відповідає закону, чи ні.

Відповідно до чинного в Україні законодавства судовий контроль судами загальної юрисдикції здійснюється при розгляді цивільних та кримінальних справ. Розгляд справ у цивільному судочинстві законодавство поділяє на три категорії: а) позовне провадження; б) провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин; в) окреме провадження.

Під час позовного провадження вирішуються суперечки, що виникають із цивільних, сімейних, трудових, земельних правовідносин. Предметом судових досліджень є складний комплекс майнових та управлінських рішень. Тут одночасно вирішуються питання законності дій адміністративних органів і захисту майнових та особистих немайнових прав громадян.

Провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, призначено для здійснення контролю за законністю дій органів управління. Під час даного виду провадження розглядаються кілька категорій справ, визначених главами 30-32 Цивільно-процесуального кодексу України.

Близький за своїм характером і третій вид провадження — окреме провадження, перелік справ якого встановлено ст. ст. 34-39 Цивільно-процесуального кодексу України. По суті тут також вирішується суперечка щодо законності дій адміністративних органів.

Контроль за правомірністю дій органів управління, їх посадових осіб здійснюється також і при розгляді кримінальних справ. Наприклад, це справи, де суб'єктом злочину є посадова особа (розділ XVIII ст. ст. 364-370 Кримінального кодексу України). Особливе місце в судовій системі України належить Конституційному суду. Здійснюючи контроль за відповідністю Конституції України, законів та інших нормативних актів, Конституційний суд України може визнати їх або окремі положення неконституційними, якщо вони не відповідають Основному Закону. Визнані неконституційними закони, інші нормативні акти втрачають чинність, а якщо їхніми діями було порушено конституційні права та свободи людини і громадянина, вони фактично поновлюються рішенням суду.

Контроль, здійснюваний органами управління, може бути зовнішнім або внутрішнім, здійснюваним всередині відомства чи організації. В обох випадках він має адміністративний характер, тому що здійснюється при виконанні функцій управління, покладених на той чи інший орган або окрему посадову особу.

Як ми вже визначилися, поряд із судовим контролем існують інші спеціальні способи забезпечення законності, які становлять практичний і теоретичний інтерес.

Однією з проблем тут є проблема відмежування різних видів контролю та нагляду. Її аналіз допоможе певною мірою ефективніший правовій регламентації та організації роботи контролюючих установ.

З метою відмежування судового контролю від інших видів контролю необхідно вказати на критерії такого відмежування:

- межа (сфера) дії контролю;
- суб'єкти контролю;
- об'єкти контролю;
- методи та форми контролю.

Органи адміністративного контролю під час виконання своїх обов'язків, наділені владними повноваженнями, а це означає, що вони мають право від імені держави видавати владні приписи, і в разі їх невиконання застосовують заходи впливу. Державою можуть також створюватися окремі спеціальні контрольні органи (інстанції, комісії), наявність яких пов'язується з вирішенням важливих практичних питань державного характеру. Вони здійснюють контроль і перевірку фактичного виконання вказівок з боку держави. Особливістю такого адміністративного контролю є те, що органи, які його здійснюють, контролюють усю діяльність (господарську, фінансову тощо) тієї чи іншої установи або навіть окремої посадової особи.

Головне завдання судового контролю — забезпечення законності — він не розповсюджує на всі напрями роботи управлінських одиниць і здійснюється лише з окремих питань, встановленим нормативним актом.

Отже, адміністративний контроль має ширшу сферу застосування. Судовий контроль торкається лише частини управлінської діяльності. Різниця в межах дії адміністративного і судового контролю виходить передусім, із завдань для органів виконавчої та судової влад, встановлених Конституцією України.

Стаття 3 Закону України "Про судоустрій" установлює, що одним із завдань суду є зміцнення законності і правопорядку, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій. Це завдання можна назвати контрольним, адже воно означає, що суд вимагає дотримання законності дій адміністративних органів. Отже, судовий контроль є складовою частиною відправлення правосуддя. Адміністративний же контроль виконується всією системою органів державного управління, здебільшого вищими органами до нижчих.

Судовий контроль провадиться тільки судом. Коло суб'єктів адміністративного контролю значно ширше; він може бути як зовнішнім, так і внутрішнім. Судовий контроль завжди тільки зовнішній, і поширюється він на всі органи та установи.

Органи, які здійснюють адміністративний контроль, перевіряють відповідність законам дій підконтрольних органів, їх доцільність та ефективність. У разі порушення правових приписів контролюючий ор-

ган вживає заходів щодо їх усунення. Мета судового контролю — перевірка законності актів та управлінських структур.

Важливою відмінністю судового контролю від інших видів контролю є проведення його в чіткій процесуальній процедурі, тому що це відбувається під час розгляду цивільних і кримінальних справ. Особливістю судового контролю є те, що, виходячи з принципу незалежності суддів (ст. 12 Закону України "Про судоустрій"), при розгляді конкретної справи ніхто не має права впливати на суддю. Цілком погоджуємося із твердженням В. Моляренка, який говорить, що "приймаючи рішення в судовій справі, суддя має виходити лише із власного її розуміння і переконання. Навіть інші судді не можуть впливати на суддю, який приймає конкретне рішення (це, звісно, не виключає обміну думками серед суддів щодо тієї чи іншої справи). Неприпустимо й піддавати суддю критиці за його позицію в справі" [4, с. 35].

Адміністративний контроль — це частина виконавчо-розпорядчої діяльності і має стосуватися практичного аспекту управління — економічної, адміністративно-політичної, соціально-культурної сфер. Застосування управлінських норм пов'язано з виявленням того чи іншого протиправного факту із впливом на нього під час застосування права. Адміністративний контроль, на відміну від судового, має набагато більше форм діяльності. Зокрема це проведення ревізій, перевірок, правова пропаганда, інструктажі тощо.

Але, незважаючи на те, що судовий контроль у своєму розпорядженні має менше засобів впливу на підконтрольні органи, його все ж можна назвати, на нашу думку, більш ефективним.

Перевірка законності під час адміністративного контролю часто проводиться разом з виконанням інших виконавчо-розпорядчих функцій, отже вона не є основною. Завжди тут мають місце і відомчі інтереси, які впливають на висновки перевіряючих.

На відміну від судового контролю, де за законом під час розслідування справи спрацьовує принцип змагальності і рівності сторін, органи, що здійснюють адміністративний контроль, мають право самостійно оцінювати матеріали справи без участі зацікавлених осіб. Визначаючи конкретні завдання контролюючим установам, держава надає їм відповідну свободу щодо вибору засобів їх вирішення. Закон не закріплює жорсткого порядку діяльності цих органів. Часто в нормативному акті вказується тільки на те, які дії не можна виконувати, що стимулює ініціативу при проведенні контролю.

Предметом дослідження може бути і співвідношення судового контролю з адміністративним наглядом.

Адміністративний нагляд здійснюється спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами.

Правові відносини між органами, що здійснюють адміністративний нагляд, і органами, на які він поширюється, ґрунтуються на спеці-

альних повноваженнях, якими держава наділила відповідні державні структури, а не на принципі влади — підпорядкуванні.

Різницею між судовим контролем і адміністративним наглядом є характер діяльності та компетенції.

Органи адміністративного нагляду, як правило, перевіряють стан дотримання правил, інструкцій і не завжди можуть встановити межю відповідальності, якщо є якісь порушення. Під час судового контролю суд може вказати на санкцію порушникам існуючого законодавства.

Об'єкти судового контролю й адміністративного нагляду також різні. В процесі адміністративного нагляду перевіряється фінансова і господарська діяльність. Судовий контроль пов'язаний з дотриманням законності.

Наглядові функції виконуються від імені держави, а це дозволяє в межах закону застосовувати заходи адміністративного примусу. Прикладом тут може бути робота ДАІ. Судові такого права не надано.

Залежно від характеру діяльності інстанції мають право проводити контрольні виміри, експертизи, призупиняти роботу підприємств. Суд же такими повноваженнями не наділений. Він залежно від обставин може призначити експертизу, але сам її не провадить.

Слід вказати на те, що за виявленим порушенням органи адміністративного нагляду мають можливість самі прийняти рішення і передати зібрані матеріали на розгляд уповноваженим органам, наприклад, адміністративним комісіям, сільським (селищним) родом народних депутатів. Тоді як суд, як правило, сам вирішує питання про відповідальність правопорушників.

Особливе місце в системі державних органів прокуратури. Відповідно до Закону України "Про прокуратуру" вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного і господарського управління та контролю, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, законодавчими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами, та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і йому підпорядкованими прокурорами.

Повноваження прокурора знаходять своє відображення у вказівках і вимогах усунути порушення нормативного акту. Тобто прокурор виконує конкретну державну функцію, в якій закладено певний чітко виражений державний інтерес (нагляд за виконанням законів) і яка однаково необхідна на всій території нашої країни" [5, с. 30].

Прокурор не має ніяких управлінських повноважень щодо піднаглядного органу, отже рішення, які видає прокурор, управлінським назвати не можна. Як орган вищого нагляду, який не входить до сис-



теми виконавчої влади, прокуратурі надано право здійснювати нагляд за законністю дій всіх органів, що самі повинні забезпечувати законність на території України.

Наявність специфічних форм реагування (припису, протесту, подання, постанови), незалежність від усіх гілок влади дає їй перевагу при здійсненні нагляду за дотриманням законності. Виходячи з цього, прокурорський нагляд є важливою правовою гарантією прав і законних інтересів людини і громадянина.

Саме тут виявляється схожість суду і прокуратури у забезпеченні законності на території держави. Для виконання цього завдання суд і прокуратура мають у своєму розпорядженні правові засоби та шляхи їх застосування, які відрізняють прокурорський нагляд від судового контролю.

Значною відмінністю прокурорського нагляду від судового контролю є те, що останній за своєю ініціативою не провадить спостережень за законністю у сфері державного управління. Іншою відмінністю судового контролю від прокурорського нагляду є те, що розгляд і вирішення справ від імені держави про порушення законності проводиться в судових засіданнях відповідно та на підставі норм процесуального законодавства. А прокуратура будує свою діяльність, ґрунтуючись на головному для неї принципі підпорядкування по вертикалі, тобто підпорядкування нижчого прокурора вищому.

Отже з викладеного випливає, що в системі способів забезпечення законності в державному управлінні суд посідає відповідне місце. Не викликає сумнівів те, що практичне його застосування є також важливим чинником реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Селіванов В.* Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів "верховенства права" і "верховенства закону" // *Право України.* — 1997. — № 6.
2. *Гоббс Т.* Сочинения: В 2 т. — М., 1991.
3. *Калпаков В.К.* Адміністративне право України. — К., 1999.
4. *Маляренко В.* Актуальні проблеми становлення судової влади в Україні // *Право України.* — 1996. — № 1.
5. *Руденко М.* Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду // *Право України.* — 1997. — № 5.