

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ГРОМАДЯН

Розглядаються особливості судового контролю як гарантії забезпечення прав та свобод громадян. Розкривається характеристика судового контролю, а також критерії класифікації судового контролю в Україні.

Ключові слова: *судовий контроль, державний контроль, права та свободи громадян, стадії контролю.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі реформування в Україні великого значення набуває проблема ефективності контролю в системі державного управління. Він повинен слугувати передусім стабільності в суспільстві, реалізації прав і свобод громадян. Сучасна специфіка контрольної діяльності в державному управлінні вимагає суттєвої кардинальної переорієнтації, щоб державні органи слугували громадянам, а не навпаки.

Ефективне функціонування громадянського суспільства можливе лише в разі досягнення ним певних елементарних правових і політичних критеріїв, насамперед тих, що асоціюються з демократичним характером політичних процесів і принципом верховенства права.

Стан дослідження. Серед сучасних вітчизняних фахівців, які досліджують правовий аспект державного контролю, в тому числі судового, можна назвати низку прізвищ, авторів цікавих публікацій: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.Г. Андрущенко, А.Р. Туманянц, В.С. Стефаніка, О.В. Бермічева, Т.О. Коломієць, М.В. Косюти, В.І. Малюги, В.С. Шостака, М.С. Кельмана, В.Ю. Стрельцова, Т.В. Корнякової та інших.

Метою статті є висвітлення питань судового контролю як гарантії забезпечення прав та свобод громадян.

Виклад основних положень. Контроль є стадією соціально-державного управління, засобом забезпечення законності та реалізації управлінських рішень. До основних стадій контролю відносять: інформаційну (фактовстановлювальну); оцінювальну; регулятивно-корегувальну. Можливість невідповідності об'єкта контролю певним параметрам (нормальним) його буття (управлінському рішенням) є визначальною умовою необхідності його підконтрольності, і взагалі причиною існування контролю як виду діяльності. У процесі аналізу

оцінювальної стадії контролю слід враховувати ще один аспект його специфіки, що полягає у суті його мети – необхідності насамперед установити відхилення в об'єкті контролю від характеристик певного критерію-мірила. Якщо є підстави для реагування, то на регулятивно-корегувальній стадії контролю приймається рішення про застосування різних за характером можливих заходів: заохочувальних; штрафних (каральних); корегувальних (відновлювальних); організаційних. Оскільки кожна з основних стадій контролю має власне функціональне навантаження, то є підстави за цими стадіями розрізняти такі його функції, як інформаційна (фактовстановлювальна), оцінна, регулятивно-корегувальна. Крім того, серед інших функцій контролю можна виділити ще й такі: превентивну, комунікативну, сигнальну, виховну. Водночас загальними принципами, на основі яких здійснюється контроль, є верховенство права, презумпція добропорядності, законність, науковість, компетентність, повнота і своєчасність, гласність [1, с. 10].

За суб'єктами (з урахуванням особливості об'єкта контролю) розрізняють такі види державного контролю: парламентський; президентський; адміністративний; судовий; конституційний контроль; контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за дотриманням прав людини (омбудсмена); фінансовий; прокурорський нагляд; контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням виборчих прав громадян; інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Важливою формою контролю в сучасному суспільстві є судовий контроль. На початку ХХІ ст. сформувалася тенденція розуміти під поняттям «судовий контроль» сукупність самостійних інститутів: конституційного судового контролю; судового контролю вищих судів за правильністю застосування норм закону правоохоронними органами та іншими судами; судового контролю в порядку цивільного судового провадження за законністю та обґрунтованістю рішень державних органів і посадових осіб; судового контролю за деякими процесуальними рішеннями та діями органів дізнання й досудового слідства [2, с. 49].

Судовий контроль має свої особливості. По-перше, його здійснює судова гілка влади; по-друге, провадиться не систематично, не повсякденно, наприклад, як прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні різними процесами, а одноразово під час розгляду конкретних адміністративних, цивільних, кримінальних справ

у судах. Характерною особливістю сучасного суспільного розвитку є посилення в суспільстві ролі саме судового контролю. Це пояснюється одержанням цією гілкою влади більшої незалежності – і організаційної, і фінансової, і, головне, світоглядної. Проте отримання більшого масштабу свободи призвело і до збільшення випадків суддівського свавілля. Закріплене в ч. 2 ст. 55 Конституції України гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також те, що правосуддя в Україні здійснюється винятково судами, наділяє їх державною владою. Вони мають повноваження здійснювати контроль за діями органів державної влади й виносити остаточні рішення за скаргами громадян.

Відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, і також як можливість здійснення контролю судовою владою за виконавчою та законодавчою владою. Останні, маючи механізми впливу одна на одну, будучи підконтрольними судовій владі, своєю чергою, не можуть здійснювати контроль над нею. У цьому контексті О.Ф. Андрійко підкреслює: «Суспільство вважається демократичним, а держава правовою за умов, коли ні органи виконавчої, ні законодавчої влади, а саме суд розв'язує конфліктні ситуації, що виникають у результаті спорів» [3, с. 76].

Безсумнівно, суди відіграють важливу роль у розбудові демократичної правової держави, забезпеченні злагоди у суспільстві, а головне, вони є надійним гарантом додержання прав і свобод людини у здійсненні правосуддя. Це закладено у самій назві понять. Так, у латинській мові слова «правосуддя» [justice] і «справедливість» [justice] є синонімами. Отже, справедливість визнається основою діяльності судових органів, а це є гарантією стабільності і безпеки держави [2, с. 49].

Відповідно до ст. 124 Конституції України, судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, в тому числі й спеціальними судами, які виконують відповідно й контрольні функції. Так, судовий контроль можуть здійснювати і суди загальної юрисдикції (у тому числі спеціалізовані адміністративні суди), і Конституційний Суд України на принципах законності, розумності й справедливості. Як свідчить світова практика,

кількість об'єктів судового контролю поступово зростає, і для кожної країни перелік цих об'єктів індивідуальний.

В Україні об'єктами судового контролю є закони, а саме такі їх різновиди: закони, прийняті референдумом, і звичайні закони; закони, які вносять зміни й доповнення до Конституції; регламенти та інші акти, які були прийняті законодавчим органом; нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування; внутрішньодержавні договори; акти й дії об'єднань громадян; індивідуальні (правозастосовні) акти і правозастосовна практика компетентних державних органів та посадових осіб; міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; дії посадових осіб; проведення референдуму й виборів; створення й діяльність політичних партій та інших об'єднань громадян. Цей перелік об'єктів судового контролю не є вичерпним [4, с. 141].

Судовий контроль може розглядатися через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу, тому вирізняють пряму (безпосередню) та непряму (опосередковану) форми втручання.

Контроль Конституційного Суду – особливий вид судового контролю, що відрізняється від контролю судами загальної юрисдикції, в тому числі й спеціальними судами. Це обумовлено й особливим статусом Конституційного Суду (єдиний орган конституційної юрисдикції), й предметом його відання, що відобразилося в Основному Законі країни.

Перед науковцями і практиками досить гостро стоїть питання докорінного реформування судової системи держави та запровадження адміністративної юстиції, розробка моделі реалізації інституту судового контролю.

Під час розгляду адміністративних справ, предметом яких є управлінські правовідносини у різних сферах, суд приймає рішення про законність або незаконність того чи іншого управлінського акта, а в ряді випадків поновлює законність з моменту прийняття ним рішення. Суд у цьому випадку виконує функцію органу державного управління. Судові рішення або скасовують, або змінюють незаконні акти органів виконавчої влади (їх посадових осіб), або ж не визнають юридичної сили за такими, що суперечать закону [2, с. 49].

Судовий контроль в Україні поділяють на види за такими критеріями: за часом здійснення – попередній (превентивний, запобіжний) і наступний (репресивний); за правовими наслідками – на консультативний і той, що запроваджує (постановляє); за обов'яз-

ковістю здійснення – обов’язковий і факультативний; за способом здійснення – на абстрактний і конкретний; за способом перевірки конституційності чи законності акта – на судовий контроль змісту акта (матеріальний), його форми та способу прийняття (формальний) [5, с. 500].

Коли йдеться про характеристику судового контролю, то слід мати на увазі ще один важливий аспект. У концептуальному утвердженні та фактичній адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу полягають глибинний сенс і мета наукової доктрини та практика реалізації українського адміністративного права на сучасному етапі. Це передбачає передусім суттєву зміну спрямованості і змісту адміністративно-правового статусу людини. Нині метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадянина в їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є визначення таких основних форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечили повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Однією з таких форм гарантії прав і свобод людини і громадянина є судовий контроль та створення спеціалізованих адміністративних судів в Україні на рівні провідних країн Європейського Союзу [4, с. 141].

Стосовно особливостей судового контролю у сфері регулювання міжнародних відносин зауважимо, що, як правило, національні суди у своїй діяльності керуються лише законодавством України, без врахування міжнародного досвіду вирішення справ. Коли йдеться про застосування міжнародно-правових актів у розвитку правової системи України, то у цій важливій справі надзвичайно важливу роль відіграє Конституційний Суд України. Він здійснює попередній конституційний контроль за нератифікованими міжнародними договорами (п. 2 ст. 13 Закону про Конституційний Суд України). Межі цієї форми контролю обумовлені компетенцією органів державної влади укладати міжнародні договори та предметною сферою останніх, які, відповідно до ст. 7 Закону України від 22.12.1993 р. «Про міжнародні договори України», підлягають ратифікації парламентом. Інші міжнародно-правові акти підлягають контролю Конституційним Судом України під час їх реалізації. У зв’язку з цим заслуговує на увагу поширення юрисдикції Європейського Суду з прав людини на Україну, внаслідок ратифікації у 1997 р. Європейської Конвенції про захист прав людини

та основних свобод 1950 р. Ради Європи (її підписали всі держави-члени ЄС).

Слід підкреслити, що судова система в Україні активно використовувалася і використовується з політичною та економічною метою на вищому і місцевому рівнях. Чинні законодавчі гарантії матеріального забезпечення суддів України не сприяють їхній незалежності. Система оплати праці, відповідно до якої заробітна плата суддів залежить від рішення Президента і Кабінету Міністрів у зв'язку з відсутністю відповідного законодавчого регулювання, свідчить про значну залежність судів від виконавчої влади.

Контрольній діяльності відводиться провідна роль у підвищенні відповідальності апарату державного управління перед суспільством і громадянами за свої рішення, шляхи їх здійснення та досягнуті результати. А це знову ж таки підвищує ефективність діяльності всієї системи державного управління, дає змогу сформувати громадянське суспільство, яке має важелі контролю на всіх рівнях влади.

Суттєва особливість контролю полягає в тому, що він, з одного боку, є самостійним видом управлінської діяльності, а з другого – необхідним структурним елементом усієї системи державного управління. Тому дедалі гостріше постає проблема визначення конкретних напрямків та обсягу здійснення контролю у вітчизняній системі державного управління та їх науково-практичне осмислення. У зв'язку з цим контроль у сучасній системі державного управління України потребує певного вдосконалення з урахуванням особливостей суспільного життя. Тому для підвищення ефективності всіх суб'єктів контрольної діяльності в системі державного управління необхідно:

- прийняти доповнення до чинного законодавства й чітко визначити межі контрольної діяльності всіх суб'єктів, що її здійснюють;
- чітко конкретизувати контрольні повноваження всіх органів державного управління;
- у законодавчих актах, що регулюють діяльність уряду, міністерств, державних адміністрацій, чітко визначити механізм взаємодії цих органів між собою і з Президентом України та механізм здійснення наявного контролю;
- забезпечити незалежність органів контролю під час здійснення ними своїх функцій; у процесі виконання таких функцій контролюючі органи не можуть підпорядковуватися іншим органам, їх незалежність від інших гілок влади має бути закріплена в Конституції;

- визначити зміст і межі контрольної діяльності, що здійснюється відповідними органами;
- розробити процедуру відповідальності посадових осіб за здійснення контрольних дій; для цього необхідно, щоб кожна урядова програма, кожна дія органу державного управління були пов'язані з певною посадовою особою, яка несе персональну відповідальність за її виконання;
- забезпечити прозорість органів контролю, особливо тієї, яка викликає інтерес громадян і є об'єктом контролю в державному управлінні;
- реалізувати принцип гласності й відкритості під час здійснення контролю в системі державного управління [6].

Висновки. Оскільки у правовій державі головною діючою особою є громадянин як автономна особистість, то держава має створити умови для вільного розвитку кожного з громадян, а також їх об'єднань, не втручаючись безпосередньо в їх життя й діяльність. Відповідно до ст. 3 Конституції України, права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Коли йдеться про розбудову правової держави, то право має домінувати над владою, тому не слід допускати можливої сваволі останньої, забезпечувати можливість контролю суспільства за державною діяльністю. У зв'язку з цим призначення контролю полягає у підтриманні законності, що включає дотримання всіма органами державного управління та їх посадовими особами чинного законодавства в усіх сферах діяльності. А це, своєю чергою, підвищує довіру в суспільстві до самих державних органів і сприяє підтриманню всіх процесів реформування економічної, соціально-політичної системи, що ініціюються державою через державні органи.

1. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.

2. Арато С. Відродження, занепад і реконструкція громадянського суспільства / Едуард Арато, Джозеф Коен // Політична думка. – 1996. – № 1. – С. 68–79.

3. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю за діяльністю органів державної влади: дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

4. Рижко В.А. Універсальні виміри української культури / В. А. Рижко. – Одеса: Друк, 2000. – 216 с.

5. Стефанюк В.С. Судовий контроль: поняття і види / В.С. Стефанюк // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 489–500.

6. Проект Концепції реформи адміністративного права України / Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали // Український правовий часопис. – 1999. – Вип. 4. – С. 35–58.

Ковалив М.В. Судебный контроль как гарантия обеспечения прав и свобод граждан.

Рассматриваются особенности судебного контроля как гарантии обеспечения прав и свобод граждан. Раскрывается характеристика судебного контроля, а также критерии классификации судебного контроля в Украине.

Ключевые слова: *судебный контроль, государственный контроль, права и свободы граждан, стадии контроля.*

Kovaliv M.V. Judicial control as guaranty of citizens' rights and freedoms provision.

The peculiarities of judicial control as guaranty of citizens' rights and freedoms provision are examined in this article. The description of judicial control and also the classification criteria of judicial control are analyzed.

Key words: *judicial control, state control, rights and freedoms of citizens, control stages.*

Стаття надійшла 30 травня 2011 р.

УДК 342.95 Л-39

Є.О. Легеза

**АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ
(за даними соціологічного опитування населення)**

Здійснено соціологічний аналіз ефективності надання адміністративних послуг населенню підрозділами міліції громадської безпеки за результатами опитування населення (2009–2010 р.). Визначено шляхи оптимізації діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Ключові слова: *послуга, адміністративна послуга, що надається міліцією громадської безпеки.*