

УДК 342.9(477)

С. В. Ківалов

**ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА
ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА
ЯК ПРАВОЗАХИСНОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Здійснення адміністративного судочинства в Україні, відповідно до положень КАС України, тісним чином пов'язане із захистом прав, свобод та інтересів громадян та інших невіддільних суб'єктів у сфері функціонування суб'єктів владних повноважень, передусім органів виконавчої влади. У цьому випадку мова йде про те, що функції адміністративного судочинства є одним з елементів механізму забезпечення реалізації та захисту правового статусу людини та громадянина й є похідними від завдань, яких має намір досягти законодавець за допомогою об'єктивної необхідності адміністративно-судового механізму захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у нормах Конституції України та профільному законодавстві, зокрема у КАС України (ст. 2).

Соціальна роль судової влади в демократичному суспільстві вбачається в тому, щоб у різного роду юридичних конфліктах забезпечувати панування права, вираженого насамперед у конституціях та інших законах, міжнародних договорах, а також у прирівняних до закону або підзаконних актах – указах, декретах, внутрішньодержавних публічно-правових договорах тощо. Разом з тим конституційно-правові умови організації судової влади в Україні дозволяють визначити орієнтири організації здійснення адміністративного судочинства в межах судової влади, враховуючи, що державна влада в Україні здійснюється згідно з принципом поділу влади та принципом законності.

Визначення сутнісних ознак адміністративного судочинства є можливим разом із використанням категорії «функція», оскільки ця категорія використовується з метою визначення особливостей об'єктивно необхідного впливу того чи іншого інституту на соціальну систему, налагодження взаємозв'язків у соціально-правовому середовищі, характеристики діяльності адміністративних судів, наповненої конкретним змістом у просторі та часі. Така категорія, як «функція», визначає роль, яку виконує певний інститут «відносно потреб суспільної системи більш високого рівня організації ...» [28, с. 719]. При цьому слід зазначити, що функція (лат. *functio* – відправлення, діяльність) – це поняття родового характеру, запозичене суспільствознавцями з біології, і нині широко використовується дослідниками під час вивчення соціальної, в тому числі правової, дійсності.

Щодо ролі судів, що становлять судову систему України, у гарантуванні й захисті основних прав і свобод людини слід погодитися з думкою, що до прийняття Конституції України та КАС України вона була незначною [22, с. 9]. Сучасна система конституційних цінностей припускає вирішальний зв'язок судової практики із захистом та охороною [25, с. 52, 79] прав і свобод як формою їх забезпечення [26, с. 3]. У будь-якому разі у теперішній час «судовий захист прав і свобод не вимагає в якості попередньої умови їх галузевої імплементації» [33, с. 131]. Однак цей

аспект проблеми, як уявляється, є найменш актуальним для науки права, оскільки необхідність усунення таких деформацій не може бути поставленою під сумнів [16, с. 595]. Більш важливим є осмислення специфіки гарантування можливостей конституційного правокористування засобами судової влади як такої.

Гарантія судового захисту часто трактується як право громадянина подати скаргу у відповідний суд і обов'язок останнього розглянути дану скаргу й прийняти щодо неї законне, справедливе й обґрунтоване рішення. У сучасній ситуації більш адекватним є інституціональне розуміння судового захисту прав і свобод як гарантованого конституційного механізму [17, с. 35]. Особа у взаємовідносинах із державою не є об'єктом державної діяльності, а рівноправним суб'єктом, який може захищати свої права усіма не забороненими законом способами й сперечатися з державою в особі будь-яких її органів.

У цьому контексті, як підкреслює В. Ярославцев, під правозахисною функцією суду необхідно розуміти «вплив суду на суспільні відносини, метою яких є відновлення порушених прав та свобод людини або громадянина або прав та свобод, що оскаржуються» [13, с. 401].

Слід зазначити, що із прийняттям КАС України інститут допустимості звернення у справах про оспорювання нормативних актів перестав бути винятково конституційно-правовим явищем, як це було до 2005 р., і знайшов своє місце у провадженні щодо оскарження нормативних актів в адміністративних судах (ст. 171 КАС України). Разом з тим саме указаним положенням КАС України встановлюється правило, відповідно до якого суд розглядає справи про оскарження нормативного акта лише у тих випадках, коли цей акт стосується прав, свобод або інтересів заявника. Цей факт має місце і в зарубіжному законодавстві, про що зазначають дослідники [21, с. 401].

Варто сказати, що важливим попереднім правозахисним фактором у діяльності органів адміністративної юстиції може бути так звана прогностична або консультативна функція, яка має місце у зарубіжних країнах (наприклад, Франції).

Перспективним, наприклад, видається встановлення адміністративно-судової моделі, за якою нормативно-правові акти, які опосередковують користування правами і свободами людини, проходили б попередню «експертизу» у спеціальній палаті Вищого адміністративного суду, при цьому слід зазначити, що коло суб'єктів, які мають право приймати акти, що зачіпають права і свободи громадян, має бути значно зменшеним. Зрозуміло, ця пропозиція на теперішній час не має характеру першочергової, однак вона розділяється вченими-практиками як зарубіжжя [11], так і України [20, с. 58] (хоча б щодо окремих рівнів публічної влади).

У науці представлено, наприклад, переконливі обґрунтування позитивних рис попереднього (превентивного) конституційного нормоконтролю [24, с. 226–227]. Реальність правозастосування припускає в остаточному підсумку підключення до такого контролю судів загальної юрисдикції. Тому закріплення прав членів представницьких органів влади і місцевого самоврядування, а рівно й органів прокуратури, на звернення до судів відповідного рівня з такого роду «превентивними» запитами уявляється доцільним. Подібна практика, крім іншого, могла би попередити й неминуче наростання потоку правовідновлювальних вимог, пов'язаних із

визнанням судами недійсними нормативно-правових актів, які опосередковують здійснення прав і свобод невіддільних суб'єктів публічно-правових відносин, що реалізуються після закінчення певного строку – як правило, досить тривалого – дії таких актів.

Можна свідомо допустити можливість подальшого просування у цьому напрямку, яке в остаточному підсумку може свідчити про те, що інституціональною формою, яка найбільш відповідає сутності та змісту сучасного права, є та, в якій позитивно буде закріплено роль судового прецеденту (суддівського розсуду, правоположень) як джерела права. Цю тезу висловлено разом з урахуванням положень ст. 8 КАС України, яка фактично передбачає використання прецедентів у правоохоронній юрисдикційній діяльності адміністративних судів, навіть обумовлених подібною діяльністю міжнародних інституцій.

Одночасно необхідно забезпечити, щоб і нормотворча діяльність, і правозастосовна практика у будь-якому разі були пов'язані метою належного опосередкування і забезпечення для кожної особи реальних можливостей конституційно обумовленого здійснення прав і свобод, добитися ефективного забезпечення реалізації положень статті про пряму дію Конституції України, про яку в залах судових засідань майже не згадується.

Загальновідомо, що доктрина судового прецеденту як системоутворюючого джерела права у вітчизняному правознавстві є неприйнятною. Але, якщо намагатися реально забезпечити цільову та функціональну дієвість адміністративної юстиції та втілити у правову дійсність конституційну та галузеву стратегію діяльності адміністративних судів – забезпечення верховенства права, доведеться й відповідним чином скоригувати прерогативи функціонування судової влади.

Звичайно, соціальні реалії спонукають учених говорити про недосконалий стан правозастосовної практики [10, с. 7], при цьому рідко порушується питання про первинний взаємозв'язок цієї недосконалості з онтологічними та гносеологічними установками радянської, а в теперішній час і вітчизняної юридичної науки, позитивістські пріоритети, які не здатні окреслити всі можливі рішення проблеми [29].

Суддя, на відміну від представників інших владних галузей, не може не бути юристом і разом з тим особою вищої кваліфікації: він повинен бути фахівцем, залученим до теорії розуміння права, експертом з права (включаючи права людини), уповноваженим до публічно-правової інтерпретації та юридичних текстів (джерел і актів права), і текстуальних реалій. Функціональна природа адміністративного судочинства передбачає, передусім, спрямування діяльності адміністративних судів та суддів на підтримання демократичного ладу у взаємовідносинах представників публічної влади та невіддільних суб'єктів, створення передумов дотримання принципу верховенства права, прав і свобод невіддільних суб'єктів публічно-правових відносин. Усвідомлюючи (розкриваючи) і роз'яснюючи засобами правозастосовної техніки континуальну однорідність тексту Конституції України, законів, прийнятих на її основі, враховуючи окремі прогалини та вирішуючи на цій основі конкретні справи адміністративної юрисдикції, суддя може визначати й загальні шляхи наближення до конституційного та галузевого правопорядку.

Для визнання актуальності цього завдання буде потрібно так чи інакше звернутися до засад «метафізики права» І. Канта, до уявлення про те, що сутність права «взагалі не належить до кола практичних інтересів юриспруденції» [14, с. 4], і вже в теперішній час можна було б задіяти певний нормативний інструментарій. Так, установлений законом обов'язок суддів усіх рівнів указувати в резолютивних частинах рішень ті конституційні норми і принципи, на яких – прямо або опосередковано – ґрунтуються їх висновки у справі, дозволив б практично приступити до забезпечення засобами юридичної інтерпретації мети континуального співвідношення тексту Конституції України з вимогами правопорядку.

Зазначені мета й засоби в інституційній моделі загального адміністративно-судового забезпечення верховенства права та Конституції України цілком узгоджені. Слід зазначити, що погоджувальна функція правозастосовних інституцій, у тому числі адміністративних судів, не відповідає, зазвичай, владній наповненості державної свідомості й «публічно-владної самосвідомості». Разом з тим фундаментальна конституційна установка про верховенство права та пріоритетність прав і свобод людини й громадянина диктує функціональну спрямованість спеціалізованих органів судової влади у ліквідації колізій, які так чи інакше будуть виникати внаслідок реалій соціальної дійсності, складності публічно-правового законодавства. Усе це буде спонукати до правосудного їх вирішення, ґрунтуючись на логіці публічно-владного розуміння «об'єктивного» співвідношення цілей і пріоритетів реалізації публічно-владних повноважень.

Сутність гарантії судового захисту слід більш чітко пов'язувати зі змістом самого конституційного та галузевого правового статусу невідного суб'єкта публічно-правових відносин, тобто того сумарного потенціалу «складових» його прав, базового, галузевого та інституційного рівнів, до числа яких слід віднести й саму можливість судового захисту прав у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень. Такий підхід дозволяє підкреслити особливу роль суду в системі органів влади правової держави, де суд не просто уповноважений розглядати звернення (апеляції) приватних осіб про захист від владного свавілля, а й повинен сприяти тому, щоб у рамках такого захисту здійснювалися основні права і свободи.

Заява вимоги забезпечення й захисту прав і свобод зобов'язує суд надати відповідну оцінку доводам правореалізатора, а юридичне оформлення (за допомогою судового рішення) змісту відповідного права чи свободи має ґрунтуватися на розумінні його сутності й гарантувати цілісність. Тому головним критерієм кваліфікації суддів має бути здатність самостійно приймати конституційні по суті рішення, незалежно від «рівня» і характеру (галузевої специфіки) розглянутих справ, а також від ступеня (якості) нормативної визначеності відповідних установлень, про що йдеться й у ст. 8 КАС України, згідно з якою забороняється відмова у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Юридична наука, у свою чергу, повинна сприяти виробленню якомога більш чітких орієнтирів, необхідних суддівському розсуду, а відповідно, і доктринально обґрунтованих «стандартів» конституційного та галузевого праворозуміння.

Функціональний зміст адміністративного судочинства має обумовлюватися правозахисним призначенням спеціалізованих адміністративних судів. Спори, що виникають у зв'язку із правовою оцінкою правомірності й законності актів і дій (бездіяльності) органів публічної влади, мають специфічний адміністративно-правовий характер, особливе становище його суб'єктів (учасників спірних правовідносин), особливий порядок вирішення, а також специфічні засоби й способи захисту тощо, що обумовлює необхідність спеціального нормативного правового регулювання процедури їх розгляду. Але слід сказати, що будь-яка юстиція – і адміністративна в тому числі – повинна бути також і конституційною за духом, а вирішення адміністративних спорів, що виникають у зв'язку з практикою нормативного опосередкування конституційного правозастосування, не може не враховувати конституційного характеру відповідного права чи свободи людини і громадянина.

Крім самостійного значення, загальне судове гарантування реалізації прав і свобод невідомими суб'єктами (правосудне забезпечення прав людини і громадянина) визначає сенс, реальність та ефективність спеціальних та інших несудових, а також досудових можливостей його захисту. Гарантування прав і свобод людини має становити особливу правозастосовну складову діяльності усіх органів і посадових осіб, наділених публічно-владною компетенцією. Це визначається й загальним характером конституційних вимог (ст. ст. 3, 19 Конституції України), й не конкретизованим – за потенційним колом адресатів – змістом права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 40 Конституції України). За загальним правилом (оскільки існують й інші встановлені конституційними і профільними законами порядки) регулювання відносин, пов'язаних із користуванням цим конституційним правом, буде здійснюватися у відповідності до закону від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян». При цьому право звернення до вказаних несудових органів влади не обмежує можливості звернення безпосередньо до судових засобів гарантування прав і свобод громадян.

Спеціальні гарантії захисту можуть бути класифікованими стосовно специфіки статусної компетенції спеціальних юрисдикційних органів (наприклад, адміністративних комісій), а також інших органів, наділених публічно-владними повноваженнями (наприклад, митних, ліцензуючих), з якими у власників прав і свобод виникають правові відносини, або у зв'язку із сукупними особливостями регулювання реалізації прав. У різних галузях законодавства закріплюється право на досудове оскарження рішень, дій посадових осіб та державних органів, які здійснюють різні функції, наприклад контроль, використовуючи такі підстави, як порушення прав і свобод людини, у вищій органі відповідної компетенції.

«Внутрішній обсяг» відповідної компетенції може бути істотно різним. У цьому зв'язку І. Машаров, наприклад, оперує категорією «адміністративно-захисна діяльність», у ході якої «забезпечуються адміністративно-правовий захист та відновлення певними способами порушених прав та законних інтересів зацікавлених осіб». Названа діяльність поділяється на два види: внутрішню, яка виявляється у вирішенні вищестоящими керівниками державних органів і установ скарг їх співробітників на дії (бездіяльність) і рішення нижчих керівників; та зовнішню, яка виражається у вирішенні компетентними адміністративними органами зовнішніх

скарг фізичних та юридичних осіб на дії і рішення нижчих або підконтрольних адміністративних органів [18, с. 36–37].

Однак будь-який несудовий і досудовий порядок гарантування реалізації прав і свобод може вважатися самодостатнім тільки щодо рішень позитивного – для вимог захисту – характеру. І навпаки, жодне з негативних – які відхиляють вимоги захисту – позасудових рішень не може мати остаточного характеру або іншим чином применшувати ресурси (гарантії) судового захисту конституційних та галузевих прав і свобод.

Як уявляється, основними функціями адміністративного судочинства є правоохоронна та гарантуюча функції як основні напрямки діяльності адміністративних судів під час розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції.

Зміст правоохоронного впливу адміністративного судочинства полягає в цілеспрямованому підтриманні режиму законності та прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин у загальнодержавних та муніципальних масштабах, що обумовлює наявність сукупності передбачених нормами конституційного, адміністративного та деяких інших галузей права взаємопов'язаних заходів щодо попередження можливих порушень режиму законності і прав та свобод громадян, а також заходів, що сприяють нормальному процесу реалізації громадянами своїх суб'єктивних прав і ліквідації порушень, що можуть призводити до дестабілізації зазначеного процесу.

Правоохоронна діяльність – це діяльність щодо підтримання законності у загальнодержавних масштабах, яка передбачає наявність сукупності передбачених нормами права взаємопов'язаних заходів щодо попередження можливих порушень прав та свобод громадян, а також заходів, що сприяють «нормальному процесу реалізації громадянами» [31, с. 117] своїх конституційних прав. Цей вид діяльності в адміністративному судочинстві невідривно пов'язаний із правозахисним завданням, поставленим перед адміністративним судом у ст. 2 КАС України, яке передбачає діяльність адміністративного суду, необхідність якого виникає, коли вже порушено права та свободи громадянина або «створено перепони» [9, с. 40; 27, с. 6; 1, с. 18] на шляху здійснення суб'єктом публічно-правових відносин своїх прав.

Отже, правоохоронну функцію слід відрізнити від функції захисту, яка стає необхідною, коли вже порушено режим законності або права, свободи чи законні інтереси суб'єктів публічно-правових відносин, і яка відображає зворотній бік здійснення правоохоронної діяльності за допомогою адміністративного судочинства. Зокрема, зворотній бік правоохоронної діяльності адміністративного суду знаходить свій прояв у застосуванні заходів, які спрямовані на примусове щодо конкретного суб'єкта владних повноважень здійснення прав і свобод зацікавлених суб'єктів публічно-правових відносин або відновлення, за умови їх порушення, а також на ліквідацію спірності відносин.

Отже, у широкому розумінні адміністративне судочинство виражає ідею охорони законності, прав та свобод кожного суб'єкта адміністративного права, але насамперед людини та громадянина, тобто виконує функцію охорони стосовно найважливіших принципів взаємодії суспільства та держави, що, звичайно, обумовлює й захист прав, свобод та законних інтересів відповідних невіддільних суб'єктів публічно-правових відносин.

Гарантуюча функція адміністративного судочинства є проявом того, що вона забезпечує виконання законодавчих та підзаконних актів, які містять у собі правила поведінки, що визначають цілі, функції та повноваження суб'єктів владних повноважень, і, крім того, положень, які закріплюють права і свободи людини і громадянина, а отже, і законності здійснення державного управління та місцевого самоврядування в цілому.

Крім того, слід зазначити, що адміністративне судочинство є організаційно-процесуальною гарантією реалізації конституційного права громадян на оскарження рішень, дій чи бездіяльності різних суб'єктів владних повноважень. Адміністративна юстиція завжди пов'язувалася з гарантіями публічних прав громадян (права на судовий захист і право на оскарження дій чи бездіяльності органів виконавчої влади) і, на відміну від «загальноцивільної юстиції, яка застосовує приватне право» [4, с. 364], спирається на матеріальні та процесуальні норми адміністративного права як галузі публічного права. Більше того, на думку французьких учених, автономний статус органів адміністративної юстиції «сприяв виділенню адміністративного права ... в самостійну галузь ...» [2, с. 449–500].

Стосовно гарантування основних прав і свобод чисто принципово розрізняються власне юридичні поняття захисту та охорони. Наприклад, Л. Глухарьова зазначає: «Юридичні гарантії прав людини в залежності від стадій застосування розрізняються на гарантії охорони прав і гарантії захисту. На стадії охорони діють ті, що спрямовані на позитивну реалізацію прав, тобто на створення системи умов і засобів, що заохочують і стимулюють ініціативну реалізацію прав, а також попереджують можливі порушення прав або усувають перешкоди на шляху їх здійснення. На стадії захисту зосереджені механізми та інститути відновлення порушених прав, притягнення винних осіб до відповідальності та відшкодування заподіяної шкоди» [6, с. 280].

На думку Н. Богданової, вплив гарантуючого характеру може виражатися у підтримці відповідного правового стану суб'єкта за допомогою правоохоронної діяльності. Серед правових способів забезпечення конституційно-правового статусу вона виокремлює й охорону, яка розуміється як недопущення порушення статусу, і захист, який пов'язується з відновленням тих чи інших елементів нормативно закріпленого правового стану суб'єкта [3, с. 71].

Тут визначено два можливі критерії смислової класифікації цих форм гарантування. Першим (і досить одностороннім) критерієм є відсилання до учасника як суб'єкта забезпечення правореалізації: охороняти права і свободи (конституційно-правовий та галузевий статус) уповноваженими до того органами державної влади (які їх також і захищають), другим – момент початку гарантування, який може передувати фактичному посяганню або наступати уже під час порушення прав і свобод.

Зрозуміло, що вимоги та процедури захисту основних прав і свобод припускають комплексну характеристику. Однак якщо під охороною розуміти заходи, спрямовані на попередження порушень (безпідставного обмеження, відчуження, применшення) конституційних та галузевих прав і свобод, усунення причин, що їм сприяють, то юридичними гарантіями (та діями, що гарантують) охорони ос-

новних прав опиняться всі ті, що раніше вже розглядалися автором дослідження як правові засоби забезпечення можливостей реалізації прав і свобод.

Якщо ж поняття захисту обмежити заходами, які застосовуються після відповідного порушення, для відновлення порушеного права (тобто традиційним для теорії суб'єктивних правочинів), то необхідно враховувати, по-перше, що розмежування понять «охорона» й «захист» є далеко не однозначним. В обох випадках мова йде, по суті, про одне і те ж за функціонально-цільовим змістом: попередження або припинення (применшення, призупинення розвитку) загрози шкоди об'єкту посягання. Захищати – означає оберігати, охороняти, відстоювати, заступатися, не давати ображати (не інфінітивна характеристика ефективної правоохоронної практики). Але й охороняти є нічим іншим, як оберігати, захищати, забезпечувати, відстоювати, заступати, рятувати [8, с. 668]. Саме тому пов'язувати поняття охорони з попередженням шкідливих посягань, а захисту – з усуненням або применшенням, компенсуванням наслідків завданої шкоди є, як уявляється, досить умовним.

Якщо використовувати поняття «охорона» для додаткових (поряд із необхідним «захистом») характеристик компетенції та діяльності спеціально уповноважених органів, то тим самим можна невиправдано звужити сферу «гарантій охорони» (і відповідного гарантування) всупереч конституційним принципам. Згідно з Конституцією (ст. 3), не тільки правоохоронні, але й всі без винятку органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні узгоджувати сутність і зміст своєї діяльності з урахуванням безпосередньої дії прав і свобод людини і громадянина.

Гарантії захисту можливостей користування правом або свободою необхідно конкретизувати з урахуванням прямої дії конституційних норм та особливостями їх галузевої трансформації. У цьому зв'язку слід відзначити справедливую критику позиції, згідно з якою, якщо суди загальної юрисдикції не можуть визнати або захистити те чи інше право, спираючись на текст, який закріплюється конституційною нормою, то й немає підстав розглядати цю норму як таку, що має пряму дію [7, с. 96].

Оскільки держава в цілому покликана забезпечувати гарантування установлених прав і свобод, то й гарантії їх захисту мають бути закріплені у правових актах, що регламентують практику не тільки судів (загальної юрисдикції або адміністративних), але й інших, уповноважених до правозастосування, суб'єктів. Іншими словами, «весь правопорядок покликаний гарантувати конституційні права і свободи громадян, забезпечити необхідні умови для їх реального використання» [15, с. 96; 5, с. 206–208], що підтверджувалося і підтверджується характеристикою повноважень відповідних суб'єктів владних повноважень.

Право на судовий захист спочатку існує як право конституційне й складається в рамках публічно-правових відносин, а потім із початком своєї реалізації трансформується у суб'єктивне публічне (адміністративно-судове, процесуальне) право. У момент реалізації невідного суб'єкта публічного права на судовий захист зазначене право, як і самі правовідносини, у рамках яких воно існує, трансформується в суб'єктивне публічне (процесуальне) право, загальними передумовами цьому є норма адміністративно-судового процесуального права й адміністративно-процесуальна правоздатність.

Слід зазначити, що юридичний факт, який тягне за собою виникнення галузевого процесуального права на судовий захист, залежить не тільки від факту посягання суб'єкта владних повноважень на конкретне суб'єктивне право позивача, але й від рішення суду про прийняття позову до розгляду. Це рішення буде означати не тільки реалізацію права на судовий захист для позивача, але й реалізацію права на судовий захист від необґрунтованих домагань позивача для відповідача.

Отже, громадяни, будучи суб'єктами правовідносин, які виникають у різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, завдяки адміністративному судочинству реалізують своє публічне право на захист у судовому порядку шляхом оскарження неправомірних дій (бездіяльності) органів, які є носіями управлінських повноважень. Із цієї позиції можна говорити про адміністративне судочинство як одну з форм судового захисту, різновид правосуддя, яке в літературі набуло статусу «вищої юридичної гарантії прав і свобод громадян» [30, с. 67–69; 19, с. 48].

Як було справедливо зазначено, «судова форма захисту прав і свобод громадян є найбільш демократичною й найбільш пристосованою до всебічного, повного й об'єктивного з'ясування справжніх обставин і причин виникнення різних спорів ...» [12, с. 20], у тому числі адміністративних, і тим самим сприяє встановленню істини у справах, які поступають до суду, правильному застосуванню норм матеріального права і, нарешті, правильному та справедливому вирішенню справи по суті.

Основні функції адміністративного судочинства знаходять своє вираження в допоміжних функціях. Зокрема, до таких функцій можна віднести стимулюючу функцію.

Ця функція адміністративного судочинства – вплив на свідомість і волю суб'єктів адміністративного права, що певним чином забезпечує законність реалізації норм адміністративного та інших публічно-правових галузей права, частково обумовлює мотивацію у виборі того або іншого варіанту правомірної поведінки суб'єктів владних повноважень, що визнана публічно значущою та, відповідно, визначена статутним законодавством України як необхідна у контексті повноважень відповідного суб'єкта владних повноважень.

Отже, варто підкреслити певний стимулюючий напрямок діяльності адміністративного судочинства щодо забезпечення режиму законності у сфері функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, важливість такої її сторони, як забезпечення справедливого розгляду справ, що пов'язані із забезпеченням виконання норм законодавства України всіма посадовими особами, органами державної влади й органами місцевого самоврядування для задоволення законодавчо визнаних публічних інтересів. Слід також звернути увагу на те, що адміністративне судочинство може сприяти правильному застосуванню правових норм, що регулюють відносини у сфері реалізації владних управлінських функцій.

Необхідно вказати й на контрольну функцію, яка дозволяє забезпечити перш за все функцію охорони режиму законності та прав і свобод громадян, оскільки забезпечує певну перевірку лінії поведінки суб'єктів публічно-правових відносин з метою виявлення ознак протиправності. Слід погодитися з тим, що суспільне призна-

чення будь-якого контролю полягає в тому, що він є засобом отримання інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві й різних його утвореннях, допомагає визначити відповідність дій на шляху досягнення мети, виявити причини відхилення від неї, розробити заходи, що протидіють виявленим відхиленням [32, с. 16].

Термін «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. У цьому контексті контрольна функція адміністративного судочинства полягає і в попередженні, превентивному впливі на діяльність суб'єктів владних повноважень, які можуть допускати порушення режиму законності у публічно-правових відносинах у цілому та порушення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів таких відносин зокрема.

Превенція є невід'ємним проявом захисних завдань, які поставлені перед адміністративним судочинством і спрямованих, насамперед, на створення правових умов для недопущення порушення прав і свобод громадян, що взаємодіють із суб'єктами владних повноважень. Адже громадяни у сфері реалізації публічно-владних повноважень реалізують переважну більшість своїх прав і свобод, які є складовою їх правового статусу. Саме із цією метою вони вступають у відносини типу «суб'єкт владних повноважень – громадянин».

Сфера контрольного впливу адміністративного судочинства обмежується питаннями встановлення єдиного режиму реалізації як норм адміністративного та інших публічних галузей права, так і правового статусу громадян, які знаходяться у владному підпорядкуванні щодо органів державної влади чи органів місцевого самоврядування під час реалізації останніми своїх публічно-владних повноважень. Слід зазначити, що контролювання, яке є невід'ємною частиною будь-якої юрисдикційної діяльності, в адміністративному судочинстві набуває певних особливостей, які дозволяють говорити про його правоохоронне спрямування та обмеження його вимогами позивача. Характеризуючи контролювання засобами адміністративного судочинства, слід указати на те, що під час розгляду та вирішення справ, пов'язаних з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень судовий контроль не є, як указувалося, «завданням» [23, с. 12], а є необхідним наслідком прийняття до розгляду позовної заяви і функціональним засобом забезпечення адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян.

Контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень, здійснюваний у процесі юрисдикційної діяльності судів, характеризується цілим рядом особливостей, відмінних від політичного та адміністративного контролю.

По-перше, юрисдикційний контроль здійснюється особливого роду органом, незалежним від сторін спору, має владний потенціал, підкріплений правом судити й виносити обов'язкові до виконання рішення. Таким органом є адміністративний суд, що діє в рамках судової влади. Положення, яке займає цей орган у системі поділу влади і в рамках відповідної гілки влади, обумовлює обсяг юрисдикційного контролю та його ефективність.

По-друге, юрисдикційний контроль може ініціюватися лише на підставі заяви особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним правовим актом. Навіть маючи інформацію про неправомірні дії суб'єктів публічної влади, суддя самостійно за обов'язком служби не може порушити справу. Звернення заявника повинно містити

вказівку на те, яке з його прав порушено або який із законних інтересів ущемлений, і хто, який суб'єкт владних повноважень повинен нести за це відповідальність.

По-третє, доведення, використовувані для обґрунтування претензії заявника, повинні мати характер правових аргументів. Виключення становлять посилання на такі категорії, як доцільність, гуманність, розумність, якість управління, які при цій формі контролю є неприпустимими. Для судді є важливими лише ті обставини, які мають юридичне значення (невідповідність адміністративного акта закону, неточний виклад фактів, порушення юридичної процедури тощо).

По-четверте, юрисдикційний контроль має більш глибокий і деталізований характер і відрізняється більш формалізованою процедурою розслідування й розгляду справи. Він припускає, що суддя, який його здійснює, є компетентним і незалежним, зобов'язаним оцінити характер претензій і розбіжностей сторін публічно-правового конфлікту, виявити, на чиєму боці право і яка із сторін порушила закон. Норми і принципи, що регулюють діяльність судді, зобов'язують його ґрунтовно вивчити всі подробиці справи, надати юридичну кваліфікацію усім правовим та фактичним обставинам і за необхідності з метою більш глибокого дослідження та уникнення судової помилки призначити додаткові слідчі дії.

По-п'яте, процедури юрисдикційного контролю, як правило, є краще розробленими і більш формалізованими, ніж адміністративний і парламентський контроль. Він здійснюється в рамках, встановлених принципами та нормами судочинства, які регулюють порядок передачі справи на розгляд судді, склад суду, методи проведення судового розслідування, порядок реалізації та обсяг повноважень судді, принципи винесення рішень та шляхи їх оскарження. Усі ці норми й принципи є гарантією неупередженості та об'єктивності юрисдикційного контролю.

По-шосте, юридичний контроль здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи. У цьому рішенні суддя повинен чітко й виразно відповісти на всі пункти отриманої заяви, яке за всіх умов, на відміну від адміністративного акта, має обов'язково носити мотивований характер. Судове рішення ґрунтується виключно на правових приписах, а не на міркуваннях доцільності або навіть справедливості, тобто, будучи невід'ємним елементом механізму соціального й державного контролю, адміністративне судочинство є вираженням об'єктивної необхідності підтримувати розвиток суспільства як певної соціальної спільності, без якого воно не може обійтися і в своєму цивілізованому співіснуванні з державою, а саме з частиною її органів – органів виконавчої влади. При цьому такий контроль має юрисдикційний характер і здійснюється адміністративними судами в процесі діяльності цих органів, наділених у законному порядку правом вирішувати конфлікти, що виникають із публічно-правових відносин «влади-підпорядкування».

Таким чином, функціональне навантаження адміністративного судочинства полягає у встановленні належного механізму правоохорони у сфері забезпечення виконання законодавчих положень щодо дотримання органами публічної влади під час реалізації ними владних управлінських функцій прав, свобод та законних інтересів громадян та гарантуванні належної реалізації правового статусу громадян у сфері публічного управління.

Література

1. Арефьев Г.П. Понятие защиты субъективных прав / Г.П. Арефьев // Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. – Калинин, 1982. – С. 13–21.
2. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бержель / под общ. ред. В.И. Даниленко – пер. с франц. – М. : издат. дом «NOTA BENE», 2000. – 576 с.
3. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н.С. Бондарь. – М. : Юстицинформ, 2005. – 592 с.
4. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан – под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова – пер. с фр. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
5. Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования) / Г.А. Гаджиев. – М. : Манускрипт, 1995. – 232 с.
6. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование) : [монография] / Л.И. Глухарева. – М. : Юрист, 2003. – 303 с.
7. Гревцов Ю.И. Прямое действие Конституции / Ю.И. Гревцов // Журнал российского права. – М., 1998. – № 6. – С. 94–99.
8. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 2 т. / В. И. Даль. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2002. – Т. 1. – А–О – 1280 с.
9. Иванов О.В. Право на судебную защиту / О.В. Иванов // Советское государство и право. – 1970. – № 7. – С. 40–48.
10. Керимов Д.А. О предмете и функциях философии права / Д.А. Керимов // Теория государства и права. Философия права : [материалы конф.] – Йошкар-Ола, 1998. – С. 3–7.
11. Колоколов Н.А. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с судами (на основании опыта Курской области) / Н.А. Колоколов // Нормотворчество муниципальных образований России : содержание, техника, эффективность : [сб. статей] / под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2002. – С. 221–222.
12. Конституционные основы правосудия в СССР / [А.М. Ларин, А.А. Мельников, И.Л. Петрухин, В.М. Савицкий и др.] ; под ред. : В.М. Савицкого – М. : Наука, 1981. – 360 с.
13. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования / В.И. Крусс. – М. : Норма, 2007. – 752 с.
14. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст. – М. : Зерцало-М, 2002. – 288 с.
15. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
16. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
17. Матейкович М.С. Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации / М.С. Матейкович // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 33–40.
18. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : [монография] / И.М. Машаров. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 239 с.
19. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / П.Е. Недбайло // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 44–53.
20. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю.С. Педько. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
21. Полин А.А. Конституционный процесс : проблемы и категории / А.А. Полин // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 101–108.
22. Савицкий В.М. Прошу у суда защиты / В.М. Савицкий // Защита прав человека в современном мире. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. – С. 8–36.
23. Севастьянова Л.А. Право граждан на обжалование в суд действий органов и должностных лиц по законодательству стран членов СЭВ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Л.А. Севастьянова. – М., 1984. – 19 с.
24. Сравнительное конституционное право / [Е.Б. Абросимова, Т.А. Васильева, Л.Д. Владимирова, Н.С. Крылова, и др.] ; редкол. : А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин (отв. ред.), Ю.А. Юдин – М. : Манускрипт, 1996. – 730 с.
25. Судебная власть. Научное издание / [Т.Е. Абова, Е.Б. Абросимова, М.В. Боровский, С.В. Булаковский, и др.] ; отв. ред. И.Л. Петрухин. – М. : ООО «ТК Велби», 2003. – 720 с.
26. Судебная защита прав и свобод граждан : [науч.-практ. пособ.] / [С.А. Боголюбов, В.П. Кашепов, Н.М. Колосова, Ю.А. Королев и др.] ; отв. ред. : В.П. Кашепов – М. : Норма, 1999. – 255 с.

27. Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дисс. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Б.Ю. Тихонова. – М., 1972. – 19 с.
28. Философский энциклопедический словарь / [С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Иличев и др.]. – М. : Советская Энциклопедия, 1989. – 815 с.
29. Холмс С. Об учебниках и учебных пособиях по курсу «Теория государства и права» : взгляд зарубежного исследователя / С. Холмс // Теория государства и права. Философия права : [материалы конф.] – Йошкар-Ола, 1998. – С. 68–69.
30. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты / Д.М. Чечот. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1968. – 72 с.
31. Шишкин В.И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / В.И. Шишкин. – К. : Политиздат Украины, 1990. – 128 с.
32. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина – М. : Наука, 1981/ – 301 с.
33. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев – М. : Юрид. лит., 2005. – 576 с.

Анотація

Кивалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. – Стаття.

У статті проаналізовано функції адміністративного судочинства як одного з елементів механізму забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. У діяльності адміністративних судів виокремлено функції: охоронну, гарантуючу, контрольну. Функція охорони забезпечує вплив адміністративного судочинства на найважливіші принципи взаємодії суспільства та держави через охорону прав і свобод людини і громадянина. Гарантуюча функція адміністративного судочинства відображена у комплексі організаційно-процесуальних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації конституційного права громадян на оскарження рішень, дій чи бездіяльності різних суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, функції адміністративного судочинства, повноваження адміністративних судів, функція охорони, функція гарантування, функція судового контролю.

Анотация

Кивалов С. В. Теоретическая характеристика функционального содержания административного судопроизводства как правозащитного механизма в сфере публичного управления. – Статья.

В статье проанализированы функции административного судопроизводства как одного из элементов механизма обеспечения реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина. В деятельности административных судов выделены функции: охранительная, гарантирующая, контрольная. Функция охраны обеспечивает влияние административного судопроизводства на важнейшие принципы взаимодействия общества и государства через охрану прав и свобод человека и гражданина. Гарантирующая функция административного судопроизводства отражена в комплексе организационно-процессуальных мер, направленных на обеспечение реализации конституционного права граждан на обжалование решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий.

Ключевые слова: административное судопроизводство, функции административного судопроизводства, полномочия административных судов, функция охраны, гарантирующая функция, функция судебного контроля.

Summary

Kivalov S. V. Theoretical characterization of the functional content of the administrative proceedings as human rights mechanism in the field of public administration – Article.

In the article there are analyzed functions of the administrative justice as one of the elements of the mechanism of providing the realization and protection of rights, freedoms and interests of the person and citizen. In the activity of administrative courts there are marked out such functions as: protective, guaranteeing and control. Protective function provides the influence of administrative justice on the most important principles of relation between the society and the state through protection of rights, freedoms and interests of the person and citizen. Guaranteeing function of the administrative justice is represented in the complex of organizational-procedural measures that are directed on providing the realization of the constitutional right of citizens on appeal of acts, actions or inactions of different authoritative subjects.

Key words: administrative justice, functions of the administrative justice, authority of administrative courts, function of protection, function of guaranteeing, function of court control.