

Олександр Олександрович **МИХАЙЛОВ**
аспірант, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8599-5905>
e-mail: mychailov_o@ukr.net

ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ

Встановлено, що контролем у діяльності публічної влади є діяльність органів законодавчої, виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, суду й прокуратури для контролю за дотриманням правових вимог (приписів, норм) та запобігання їх порушенням у майбутньому. Судовий контроль у такому контексті постає особливим видом контролю в діяльності публічної влади, особливістю якого є те, що він не здійснюється на постійній основі або систематично.

Ключові слова: контроль, судовий контроль, публічна адміністрація, суд, діяльність публічної адміністрації, органи державної влади, правосуддя

ВСТУП

Ефективність судової системи та діяльності судових органів значною мірою залежить від ступеня виконання рішень, винесених судами, оскільки судові органи виконують не лише функції арбітражу, а й постають гарантами відновлення законних прав та інтересів осіб, які звернулися до суду. Неможливим є повноцінне відновлення порушених прав лише за рахунок винесення рішення, зокрема формулювання правової позиції стосовно необхідності вчинити ті чи інші дії або правової оцінки стосовно правомірності тих чи інших вчинених дій, які стали предметом спору. Важливим є кінцеве виконання винесеного рішення, що з погляду будь-якого процесуального права є одним із елементів процесу. Відтак, важливим елементом сучасної правової держави є інститут судового контролю за виконанням судових рішень, який забезпечує режим законності у сфері організації та функціонування публічної адміністрації.

Чимало наукових вчених присвятило свої наукові доробки вивченню теоретичних та практичних аспектів судового контролю у діяльності публічної адміністрації, серед яких В. Авер'янов, О. Андрійко, Т. Білоконь, С. Бондар, В. Даценко, І. Коліушко, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, О. Марченко, Т. Мінка, А. Міцкевич, О. Музичук, А. Неугодніков, О. Остапенко, О. Пасенюк, Ю. Педько, А. Руденко, В. Стефанюк, Л. Сушко, С. Шило, О. Шморгун, та ін. Попри посилені науковий інтерес до цієї сфери, значна кількість питань досі викликають наукові дискусії, а з огляду на проведення судової реформи, потребують нового дослідницького обґрунтування.

МЕТА статті полягає у визначенні місця та особливостей судового контролю за діяльністю публічної адміністрації серед інших видів контролю.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою дослідження є загальнонаукові методи: системно-структурного аналізу, узагальнення, а також логіко-семантичний та діалектичний методи. Для з'ясування сутності судового контролю застосовано наукові підходи до розуміння категорії «контроль» та «державний контроль».

РЕЗУЛЬТАТИ

Із врахуванням відсутності у вітчизняному законодавстві дефініції «судовий контроль», задля здійснення більш повної характеристики публічної адміністрації як об'єкта судового контролю, заслуговує на увагу аналіз його теоретичної складової.

У теорії адміністративного права дефініція «контроль» застосовується у таких значеннях, як функція публічного адміністрування; функція конкретного владного суб'єкта; специфічна діяльність; система спостережень та перевірок та засіб забезпечення законності. Наведені змістові наповнення терміну «контроль» є однаково вірними, але відмінність між ними проявляється у виборі поняття, яке обумовлюється ознакою контролю.

Попри те, що державний контроль має багато різновидів, а аналіз юридичної літератури дає можливість виокремити класифікації державного контролю за різними підставами (природа суб'єктів контрольної діяльності; завдання, що стоять перед ними; зміст діяльності; характер повноважень, якими наділений суб'єкт контролю; стадії контрольної діяльності; характер взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом контролю; правові наслідки здійснення контролю тощо), найбільш популярною підставою класифікації державного контролю залишається класифікація за суб'єктами його здійснення.

Так, за суб'єктами здійснення державного контролю розрізняють такі його види: парламентський; президентський; адміністративний; судовий; конституційний контроль; контроль омбудсмена; фінансовий; прокурорський нагляд; контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням виборчих прав громадян; інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо. Судовий контроль займає важливе місце в наведеному переліку видів державного контролю.

На початку ХХІ ст. сформувалася тенденція розуміти під поняттям «судовий контроль» сукупність таких 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 [1, с. 70].

На сьогодні є різні підходи до визначення змісту судового контролю, серед яких виділимо: ототожнення судового контролю та форми здійснення правосуддя; ототожнення судового контролю зі способом здійснення правосуддя (пропонується розуміти судовий захист, складником якого є кримінально-процесуальний інститут судового контролю, інститутом конституційного права).

Так, здійснюючи аналіз поняття судового контролю, В.Б. Авер'янов зазначає, що судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так й ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [2]. Вчений вбачає сутність судового контролю, яка проявляється в тому, що суд застосовує свої повноваження кожний раз, коли державний орган здійснює незаконну, недоцільну або несправедливу дію чи приймає таке саме рішення (акт). Ці ознаки не мають чіткого визначення, і їх розширене тлумачення у справах, за якими уже винесено рішення, неабиякою мірою сприяє підвищенню ролі судового контролю у правовому захисті громадян. Вважаємо наведене визначення прийнятним для характеристики «судового контролю» з погляду застосування широкого підходу.

Л.П. Сушко також є прихильником широкого підходу до визначення «судовий контроль», зокрема науковець зазначає, що судовий контроль – це вид державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань [3, с. 129].

Окрема група науковців визначають судовий контроль як форму державної юрисдикційної діяльності з перевірки та оцінювання конституційності та законності актів, рішень і дій (бездіяльності) органів державної влади, місцевого самоврядування та інших органів, які реалізують повноваження публічно-владного характеру та їх посадових осіб і вирішенню соціально-правового спору (конфлікту) та спосіб захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина та юридичних осіб.

Ю.П. Битяк загалом характеризує судовий контроль як специфічний вид контролю у сфері державного управління. Особливість цього виду контролю вчений вбачає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних)[4].

Значно вужчий зміст вкладається в поняття «судовий контроль» Р.В. Кайдашевим, який зауважує, що судовий контроль – це самостійна правова форма здійснення судової влади, в основі якої лежить встановлення факту: чи є законною дія (бездіяльність) або акт відповідного органу, посадової особи [5, с. 128].

Аналіз юридичної літератури дає підстави стверджувати, що окремі автори доповнюють законодавчо встановлену функцію судової влади – здійснення правосуддя функцією судового контролю. Вважаємо це помилковим, оскільки функція судового контролю є складником функції правосуддя, її кінцевим етапом.

У загальному розумінні судовий контроль – це встановлені законом форми і процедури діяльності суду, які застосовуються для перевірки правомірності дій і актів публічної адміністрації у процесі судового розгляду справ. Самостійна і незалежна судова влада, виконуючи роль балансу у взаємовідносинах органів законодавчої та виконавчої влади, повинна забезпечувати безпосередню дію Основного закону в усіх сферах законодавчої та правозастосовчої діяльності і передусім гарантувати захист прав і свобод людини і громадянина.

Отже, контролем у діяльності публічної влади діяльність органів законодавчої, виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, суду й прокуратури щодо контролю за дотриманням правових вимог (приписів, норм) та запобігання їх порушенням у майбутньому. Судовий контроль у такому контексті постає особливим видом контролю в діяльності публічної влади, особливістю якого є те, що він не здійснюється на постійній основі або систематично, як наприклад контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, але лише у процесі розгляду адміністративних справ.

Роль судової влади однаково властива будь-яким судам, які, представляючи різні види юрисдикції, здійснюють покладену тільки на суди виняткову функцію правосуддя. Відштовхуючись від зазначеного, залежно від різновиду судової юрисдикції можна виокремити такі види судового контролю:

а) загальний судовий контроль або контроль, який здійснюється загальними судами під час розгляду кримінальних, цивільних й адміністративних справ;

б) спеціалізований судовий контроль, або контроль, який здійснюється спеціалізованими (адміністративними і господарськими) судами;

в) конституційний судовий контроль, або контроль, який здійснюється Конституційним Судом України як єдиним органом конституційної юрисдикції.

Стосовно останнього вчені зазначають, що визначальним фактором для віднесення конституційного контролю до окремого виду судового контролю є специфіка його завдань, серед яких забезпечення верховенства Конституції у національній правовій системі; забезпечення дотримання її норм всіма органами і особами; обмеження органів публічної влади в прийнятті неконституційних актів; застосування контрольних повноважень з метою розвитку правового простору в рамках конституційної законності, створення правових можливостей для розвитку законодавства в рамках правового поля тощо [6, с. 13-15].

Отже, суть судового контролю полягає у захисті прав та свобод людини шляхом перевірки законності дій органів державної влади. Тобто підстави проведення судового контролю стосовно діяльності публічної адміністрації повинні мати суто правовий характер, це перевірка законності, стану дотримання прав і свобод громадян тощо. Але жодним чином суд не контролює порядок управління чи спосіб діяльності публічної адміністрації з погляду його доцільності, якості, ефективності й інших показників. Зазначене знайшло відображення й у нормах Конституції, де гарантовано право кожної особи на оскарження рішень, дій або бездіяль-

ності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб у суді.

О. Васильєва слушно зауважує, що судовий контроль у демократичних країнах має позанаціональні межі. Це означає, що кожна людина після застосування всіх національних засобів правового захисту має право звернутися до відповідних міжнародних судових органів або до відповідних органів міжнародних інституцій, в яких Україна є учасником або членом, для захисту своїх прав та свобод.

Відповідно до концепції адміністративної реформи в Україні передбачається запровадження адміністративної юстиції як форми судового контролю за виконавчою владою [7, с. 20]. Так, судовий контроль у діяльності публічної адміністрації визначається як основана на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів державного управління, їх посадових осіб, відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб, застосування до порушників у необхідних випадках правових санкцій (підтримання режиму законності у державі та суспільстві загалом) [8].

Погоджуємось з Б. Гудзем, який вказує, що судовий контроль над законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади слід розуміти як одну з форм контрольної діяльності держави, яка переважно здійснюється адміністративними судами. Предмет такого контролю стосується питань, пов'язаних з дотриманням компетенції відповідними органами, визначеної законодавством, під час здійснення внутрішньої та зовнішньої адміністративної діяльності, яка має регулятивний та правоохоронний характер [9].

Л. Сушко стверджує, що судовий контроль подібно до правосуддя є самостійною формою реалізації судової влади. Здійснюючи їхню порівняльну характеристику, вона визначає особливості судового контролю, які дають змогу відмежувати його від правосуддя, серед яких:

1) у судовому контролі реалізується правоохоронна функція держави;

2) являє собою конституційно визначений механізм реалізації права громадян на судовий захист;

3) предметом розгляду та судової оцінки є акт певного органу чи посадових осіб, або їх дії чи бездіяльність;

4) результатом судового контролю є рішення, що скасовує незаконний акт чи дію, або зобов'язує до їх вчинення, проте лише у межах закону [10].

Судовий контроль, об'єктом якого постає діяльність публічної адміністрації, є специфічним видом діяльності, що здійснюється різними судами України, про що попередньо зазначалось і має на меті перевірку законності прийнятих рішень, дій або бездіяльності як окремого суб'єкта владних повноважень, так й публічної адміністрації загалом.

Зазначене буде становити сутність справи або буде частиною розгляду та розв'язання окремих правових спорів, результатом яких може бути відновлення порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин та відновлення порушених прав

суб'єктів правовідносин, що виникають у державі.

Судовий контроль, об'єктом якого постає діяльність публічної адміністрації, відрізняється від адміністративного контролю, тим, що здійснюється не на постійній основі, а лише за зверненнями або під час оскарження.

Вони відрізняються формами державної діяльності, в яких реалізується судова влада. Суди, здійснюючи судовий контроль над діяльністю публічної адміністрації, мають перевіряти оскаржувані адміністративні рішення, а на практиці – це зазвичай є лише додатковою перевіркою, через що неможна вести мову про тотальний контроль, а лише про зміну адміністративного рішення судом.

Отже, судовий контроль, об'єктом якого є діяльність публічної адміністрації, – це особливий вид діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямій (безпосередній) та непрямій (опосередкованій) перевірці законності та правомірності прийнятих рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації або окремого суб'єкта владних повноважень, що становить сутність справи чи супроводжує розгляд та розв'язання окремих правових спорів. Наслідком здійснення такого контролю може бути відновлення порушеного режиму законності, порушених прав, забезпечення охорони суспільних відносин через спеціальні органи виконання судових рішень або у добровільному порядку.

ВИСНОВКИ

Створення розвинених форм судового контролю є необхідністю, що впливає з об'єктивних потреб цивілізованого й демократичного суспільства. Цей вид контролю сприяє підвищенню рівня правової захищеності громадян й слугує критерієм оцінювання правомірності дій державних органів. Судам необхідно ефективно й у розумні терміни вирішувати всі правові конфлікти й спори на основі принципів законності, справедливості й демократизму. А прийняті рішення мають бути беззаперечно виконані протягом визначеного терміну. Помилковим є доповнення законодавчо встановленої функції судової влади – здійснення правосуддя функцією судового контролю, оскільки функція судового контролю є складником функції правосуддя, її кінцевим етапом.

Судовий контроль, об'єктом якого є діяльність публічної адміністрації – це особливий вид діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямій (безпосередній) та непрямій (опосередкованій) перевірці законності та правомірності прийнятих рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації або окремого суб'єкта владних повноважень, що становить сутність справи чи супроводжує розгляд та розв'язання окремих правових спорів. Наслідком здійснення такого контролю може бути відновлення порушеного режиму законності, порушених прав, забезпечення охорони суспільних відносин через спеціальні органи виконання судових рішень або у добровільному порядку.

Список використаних джерел

1. Арато Є. Відродження, занепад і реконструкція громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1. С. 68–79.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ, 2003. 384 с.

3. Сушко Л. Сутність судового контролю в Україні. *Право України*. 2007. № 5. С. 128–130.
4. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк та ін. Харків, 2004. 401 с.
5. Кайдашев Р.П. Сутність судового контролю в адміністративному процесі України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 126-131.
6. Буханевич О.М., Івановська А.М. Конституційний контроль як вид державного контролю: змістовно-функціональна характеристика. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 9-18.
7. Васильєва О.І. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг як об'єкт контролю. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 1. С. 19–28.
8. Гриценко О.І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опорний конспект лекцій. Київ, 2009. 108 с.
9. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 218 с.
10. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 181 с.

References

1. Arato Ye. Revival, decline and reconstruction of civil society. *Political opinion*. 1996. №. 1. pp. 68-79 (in Ukrainian).
2. Averianov V.B. Public administration: problems of administrative and legal theory and practice. Kyiv, 2003. 384 p. (in Ukrainian).
3. Sushko L. The essence of judicial control in Ukraine. *Law of Ukraine*. 1997. №. 5. pp. 128-130. (in Ukrainian).
4. Administrative law of Ukraine / Yu.P. Bytiak et al. Kharkiv, 2004. 401 p. (in Ukrainian).
5. Kaidashev R.P. The essence of judicial control in the administrative process of Ukraine. *Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2015. №. 3. pp. 126-131. (in Ukrainian).
6. Bukhanevych O.M., Ivanovska A.M. Constitutional control as a type of state control: substantive and functional characteristics. *Public law*. 2019. №. 4 (36). pp. 9-18 (in Ukrainian).
7. Vasylieva O.I. Activities of state authorities and local self-government bodies in the field of providing administrative services as an object of control. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management. Series: Management*. 2014. №. 1. pp. 19-28. (in Ukrainian).
8. Hrytsenko O.I. Control and evaluation of managerial activity: reference synopsis of lectures. Kyiv, 2009. 108 p. (in Ukrainian).
9. Hudz B.D. Judicial control over the legality of administrative activities of executive authorities: diss. ... PhD in legal sciences: 12.00.07. Kyiv, 2013. 218 p. (in Ukrainian).
10. Sushko L.P. Organizational and legal principles of judicial control in Ukraine: diss. ... PhD in legal sciences: 12.00.07. Kyiv, 2009. 181 p. (in Ukrainian).

Oleksandr MYKHAILOV

postgraduate student, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8599-5905>
e-mail: mychailov_o@ukr.net

ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AS AN OBJECT OF JUDICIAL CONTROL

The purpose of the paper is to determine the place and features of judicial control over the activities of public administration among other types of state control. It has been established that control over the activities of public authorities includes the activities of legislative and executive bodies, their territorial bodies, state collegial bodies, local state administrations, local self-government bodies, the court and the prosecutor's office with regard to monitoring compliance with legal requirements (precepts, norms) and preventing their violations in the future. Judicial control in this context acts as a special type of control in the activities of public authorities, the peculiarity of which is that it is not carried out on a permanent basis or systematically, such as control by specialized control bodies, but only in the process of considering administrative cases. Depending on the type of judicial jurisdiction, such types of judicial control were distinguished as general judicial control, or control carried out by general courts during the consideration of criminal, civil and administrative cases; specialized judicial control, or control carried out by specialized (administrative and economic) courts; constitutional judicial control, or control carried out by the Constitutional Court of Ukraine as the only body of constitutional jurisdiction. It was determined that the grounds for conducting judicial control over the activities of the public administration should be of a purely legal nature, i.e. checking the legality, the state of compliance with the rights and freedoms of citizens, etc. It has been established that today the creation of advanced forms of judicial control is a necessity arising from the objective needs of a civilized and democratic society. This type of control contributes to increasing the level of legal protection of citizens and serves as a criterion for assessing the legality of actions of state bodies.

Keywords: control, judicial control, public administration, court, activity of public administration, state authorities, justice