

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-6-82-54>
УДК 35.078.3:352.0

Пасічник А.В., Лисенко З.А., Мінка Т.П.
Університет митної справи та фінансів

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. Контроль у діяльності публічної адміністрації є одним з видів адміністративно-правової діяльності. Контроль та нагляд здійснюють різноманітні органи державної влади, в тому числі і суди. В науковій статті досліджено теоретичні основи поняття контролю в діяльності публічної адміністрації. Також досліджено поняття та сутність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Проаналізовано думки і твердження науковців щодо тлумачення судового контролю в діяльності публічної адміністрації. Це зумовлено насамперед тим, що в працях багатьох правознавців терміни «контроль» і «нагляд» досить часто вживаються в якості синонімічних. Також в науковому дослідженні проаналізовано особливості судового контролю у діяльності публічної влади, зокрема розкриваються його сутнісні особливості та специфічні риси.

Ключові слова: контроль, судовий контроль, суд, публічна адміністрація, орган.

Pasichnyk Alisa, Lysenko Zorina, Minka Tetyana
University of Customs and Finance

THE LEGAL ASPECTS OF THE APPLICATION OF JUDICIAL CONTROL IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Summary. The control over the activities of public administration is one of the types of administrative and legal activities. Control and supervision are exercised by various public authorities, including courts. The scientific article investigates the theoretical foundations of the concept of control in the activities of public administration. In modern conditions of state development, a necessary condition for the implementation of political and socio-economic transformations in Ukraine is the gradual bringing of public administration to the level of European standards, ensuring a single coordinated mechanism of all authorities. Since control is one of the main functions of public administration and an integral element of successful development of society, in the process of development of the political system, public and economic administration, legislative and executive power, it must be constantly improved. The study of judicial control over the activities of public administration is especially relevant today, as on December 15, 2017 the Law of Ukraine "On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, Civil Procedure Code of Ukraine, Code of Administrative Procedure of Ukraine and other legislation" came into force procedural legislation of Ukraine. The main purpose of the work is to study the legal aspects of the application of judicial control to improve the efficiency of public administration. The concept and essence of judicial control over the activities of public administration are also studied. The opinions and statements of scholars on the interpretation of judicial control in the activities of public administration are analyzed. This is primarily due to the fact that in the works of many jurists, the terms "control" and "supervision" are often used interchangeably. Control over the activities of public administration is a fairly effective means of improving the efficiency of legislative, executive, territorial bodies, state collegial executive bodies, local state administrations, local governments, courts and prosecutors within the powers provided by law to detect and prevent violations legal requirements. Regulatory support for the application of judicial control over the activities of public administration requires further improvement of the courts to verify the legality of acts and actions of government agencies, their officials to restore violated rights, and if necessary – the application of legal sanctions to these entities.

Keywords: control, judicial control, court, public administration, body.

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку держави необхідною умовою реалізації політичних та соціально-економічних перетворень в Україні є поступове приведення державного управління до рівня європейських стандартів, забезпечення єдиного злагодженого механізму діяльності всіх органів влади. Оскільки контроль – одна з головних функцій державного управління та невід'ємний елемент успішного розвитку суспільства, то у процесі розвитку політичної системи, органів державного і господарського управління, законодавчої й виконавчої влади він має постійно удосконалюватися.

Особливо актуальним сьогодні є дослідження судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, оскільки 15 грудня 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України,

Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким було кардинально оновлено процесуальне законодавство України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі теоретичні та практичні аспекти судового контролю в діяльності публічної адміністрації розглядали С. Бондар, А. Борко, І. Коліушко, Р. Куйбіда, А. Неугодніков, О. Пасенюк, Ю. Педько, А. Руденко, О. Свіда, В. Стефанюк, І. Шруб та ін.

Проте, незважаючи на велику увагу дослідників до даної сфери, значна кількість питань залишається ще не достатньо вивченою а після судової реформи потребує нового осмислення.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження правових аспектів застосування судового контролю для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Зі здобуттям незалежності Україна проголосила курс на побудову демократичної правової держави, що обумовило виникнення якісно нових поглядів стосовно судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Проте, сучасний стан публічної адміністрації не відповідає європейським стандартам належного врядування. Слід зазначити, що публічна адміністрація залишається: неефективною, надмірно централізованою, корупційною, відокремленою від суспільства, громіздкою. Отже, актуальним є питання вдосконалення публічної адміністрації з метою забезпечення її ефективного функціонування. Одним із шляхів досягнення зазначеної мети є забезпечення зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема, судового контролю.

Контроль і нагляд здійснюють різноманітні органи державної влади, в тому числі і суди. Саме тому, необхідно першочергово визначити поняття контролю, для того щоб з'ясувати роль і місце судового контролю серед інших видів судової діяльності.

У працях багатьох правознавців терміни «контроль» і «нагляд» досить часто вживаються в якості синонімічних. Зокрема, А.В. Міцкевич об'єднує поняття контролю та нагляду єдиним терміном «нагляд», наголошуючи, що «нагляд здійснюється прокуратурою, судом, правоохоронними органами тощо» [1, с. 65]. Цієї ж позиції дотримується Д.М. Овсянко, зазначаючи, що «деякі органи виконавчої влади можна назвати контрольно-наглядовими, оскільки в окремих випадках майже неможливо відокремити контрольні функції від наглядових» [2, с. 169].

Варто зазначити, що вищезазначені думки науковців з приводу отожднення цих понять мають підґрунтя, оскільки на сьогодні одним із недоліків чинного українського законодавства є отожднення контролю та нагляду, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях не лише показник достатньої правової культури юридичної думки в державі, але й можливість вирішення суто практичних проблем: спрощення роботи з нормативною базою, зменшення помилок і зловживань у діяльності органів публічної влади [3, с. 71].

На думку Д.В. Лученко, «контроль у діяльності публічної адміністрації є одним з видів адміністративно-правової діяльності. У широкому розумінні слова він виступає формою адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного процесу й виражається у вчиненні юридичних дій щодо спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, припинення правопорушень конкретними організаційно-правовими засобами» [4, с. 99].

За визначенням О.М. Музичука, «контроль у діяльності публічної влади – це функція держави та усіх без винятку суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам,

під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності» [5, с. 47].

Отже, контроль в діяльності публічної адміністрації – це діяльність органів законодавчої, виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, суду та прокуратури в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства.

Судовий контроль – це специфічний вид контролю у діяльності публічної влади. Особливістю цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих, а лише при розгляді адміністративних справ.

Судовий контроль полягає у захисті прав та свобод людини, перевірки законності дій органів державної влади. Він реалізується в Україні системою судів загальної та спеціальної юрисдикції. Конституцією України закріплено право кожної людини і громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Слід зазначити, що судовий контроль в демократичній державі має позанаціональні рамки. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачається запровадження адміністративної юстиції як форми судового контролю за виконавчою владою [6, с. 24].

Судовий контроль у діяльності публічної адміністрації визначається як заснована на законі діяльність судів з перевірки правомірності актів та дій органів державного управління, їх посадових осіб, відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб (підтримання режиму законності в державі та суспільстві в цілому), а в необхідних випадках – застосування до порушників правових санкцій [7, с. 18].

Насамперед необхідно погодитись із Б.Д. Гудзом у тому, що судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади доцільно визначати як вид контрольної діяльності держави, що здійснюють переважно адміністративні суди, а предмет стосується питань дотримання відповідними органами компетенції, визначеної законодавством під час здійснення адміністративної діяльності – зовнішньо- та внутрішньоорганізаційної регулятивного і правоохоронного змісту [8, с. 64].

Судовий контроль – це самостійна форма реалізації судової влади, так само як і правосуддя, що вимагає проведення їх порівняльної характеристики. Варто вказати, що таку спробу здійснила Л.П. Сушко у 2009 р. Втім, висновки дослідни-

ці не втрачають актуальності, зокрема судовий контроль як самостійна форма реалізації судової влади володітиме такими особливостями, що відрізняють його від здійснення правосуддя: під час судового контролю реалізується правоохоронна функція держави; являє собою конституційно встановлений механізм реалізації права громадян на судовий захист; предметом розгляду і судової оцінки є акт відповідного органу або посадових осіб, або їх дії чи бездіяльність; результатом судового контролю є рішення, що або скасовує незаконний акт або дію, або зобов'язує до їх вчинення, але в межах закону [9, с. 90].

Такий контроль здійснюється у двох формах – прямого і непрямого контролю. Пряма форма судового контролю реалізується під час здійснення правосуддя адміністративними судами, а непряма – під час розгляду кримінальних, цивільних і господарських справ побічно шляхом встановлення законності акту (діяння) органу виконавчої влади у випадку, якщо такий акт (діяння) є юридичною основою судового рішення з розглядуваної справи.

На думку О.О. Марченко, «особливості судового контролю у діяльності публічної влади, полягають у наступному:

- він є пасивним, оскільки приводом для його здійснення є скарга або позов зацікавленої особи;
- предметом такого контролю є управлінські правовідносини, що виникають між суб'єктами адміністративного права;
- він здійснюється не систематично, а лише під час розгляду судом підвідомчих йому справ;
- він реалізується у чітко встановленому законом порядку;
- його вторинний характер полягає у тому, що у процесі реалізації судом контрольних повноважень, він не створює нових норм, а перевіряє законність вже існуючих;
- його альтернативний характер тлумачиться як можливість особи обрати судовий або адміністративний порядок захисту порушеного права;
- він є зовнішнім стосовно підконтрольних суб'єктів [10, с. 115].

Отже, враховуючи ці особливості, необхідно констатувати, що цей вид державного контролю не передбачає такого широкого кола контрольних дій, як інші види державного контролю. Під час здійснення цього контролю перевіряється законність як нормативних, так й індивідуальних адміністративних актів, а також інших вчинених нею заходів. Судовий контроль полягає у можливості скасування адміністративного акта, а не заміни акта, що містить вади, новим актом. Інакше кажучи, судові органи при здійсненні контрольної діяльності, не підміняють органів публічної адміністрації.

Саме з судовим контролем за діяльністю публічної адміністрації асоціюється поняття «адміністративна юстиція», тобто, мова йде про встановлення справедливості у публічно-правових спорах громадян з адміністративними органами.

Судовий контроль в публічному адмініструванні можна класифікувати за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В останньому випадку виділяють пряму (безпосередню) і непряму (опосередковану) форми втручання. В Україні судо-

вий контроль здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної компетенції, адміністративні суди [11, с. 175].

Здійснення судового контролю у діяльності публічної адміністрації неможливо розглядати відокремлено від основного призначення судів – реалізації повноважень щодо правового оцінювання конкретних фактів, зокрема щодо розв'язання спорів і застосування передбачених законодавством санкцій.

Найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення верховенства права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів.

Здійснення судової влади покладено на відповідну систему судів. Кожен з них, незалежно від свого місця в судовій системі, від низового до верховного, вирішує конкретні справи самостійно, керуючись виключно законом і правосвідомістю, тобто є самостійним носієм судової влади. Цим судовою владою принципово відрізняється від виконавчої, в системі якої вищі органи керують нижчими і можуть давати вказівки щодо розв'язання питань, які входять до їх компетенції. Судова система не передбачає таких відносин між її складовими елементами. Отже, в межах судової системи створюються оптимальні умови для здійснення неупередженого та ефективного контролю щодо державного управління, а саме контролю за його законністю. Здійснення судового контролю у сфері державного управління неможливо розглядати відокремлено від основного призначення судів – реалізації повноважень щодо правового оцінювання конкретних фактів, зокрема щодо розв'язання спорів і застосування передбачених законодавством санкцій [12].

Враховуючи сказане, доцільно акцентувати на тому, що судовий контроль виконує ще багато інших функцій, на одну з найважливіших також вказує автор, думку якого наведено вище.

З іншого боку, контрольна діяльність суду забезпечує здійснення функції превенції, яка є однією з найважливіших, оскільки дає можливість запобігти порушенням режиму законності в сфері державного управління. Превенція є невід'ємною частиною контрольної діяльності суду, разом з якою можна досягти такої мети, як недопущення порушень режиму законності й прав та свобод громадян у майбутньому (загальна превенція) і притягнення винних у цих порушеннях представників виконавчої влади до юридичної відповідальності (спеціальна превенція).

Цілі превенції досягаються: а) під час здійснення контрольної діяльності суду в ході виявлення порушень і винних осіб; б) у результаті судових актів, прийнятих за результатами контролю, у яких сформульовано рекомендації щодо усунення умов, які сприяють порушенням; в) у ході здійснення судом конкретних профілактичних заходів (наприклад, прийняття окремих ухвал).

Нарешті, судовий контроль у певний спосіб сприяє реалізації освітньо-виховної функції державних службовців. Йдеться про виховний вплив судової влади на державних службовців з метою забезпечення дотримання ними принципів державної служби, які безпосередньо пов'язані із забезпеченням законності й захистом прав та свобод громадян.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведений аналіз особливостей застосування судового контролю за діяльністю публічної адміністрації дозволяє зробити такі узагальнюючі висновки:

1. Контроль діяльності публічної адміністрації є достатньо дієвим засобом підвищення ефективності діяльності органів законодавчої, виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого само-

врядування, суду та прокуратури в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства.

2. Нормативне забезпечення застосування судового контролю діяльності публічної адміністрації потребує подальшого удосконалення діяльності судів з перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб по відновленню порушених прав, а в необхідних випадках – застосуванню до цих суб'єктів правових санкцій.

Список літератури:

1. Мицкевич А.В. Основы теории государства и права : Советское государственное право. Москва, 1990. 640 с.
2. Овсянко Д.М. Административное право. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2000. 468 с.
3. Маслова Я.І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 62. С. 70–77.
4. Лученко Д.В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
5. Муzychuk O.M. Поняття та особливості контролю і державного управління. *Наше право*. 2011. № 2, ч. 1. С. 46–51.
6. Васильева 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.
7. Гриценко О.І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опор. Конспект лекцій. Київ : НАДУ, 2009. 108 с.
8. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 218 с.
9. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 181 с.
10. Марченко О.О. Форми судового контролю в державному управлінні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 168 с.
11. Адміністративне судочинство : Підручник / За ред. Т.О. Коломoeць. Київ : Істина, 2009. 256 с.
12. Кондратьев О.В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2005. 191 с.

References:

1. Mitskevich, A.V. (1990). *Osnovy teorii gosudarstva i prava: Sovetskoe gosudarstvennoe parvo* [Fundamentals of the theory of state and law]. Moscow. (in Russian)
2. Ovsyanko, D.M. (2000). *Administrativnoe pravo. 3-e izd* [Administrative law. 3rd ed]. Moscow: Yurist. (in Russian)
3. Maslova, Ya.I. (2011). Spivvidnoshennia poniat «nahliad» i «kontrol» u derzhavnomu upravlinni [The relationship between the concepts of "supervision" and "control" in public administration]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, no. 62, pp. 70–77.
4. Luchenko, D.V. (2006). Mistse kontroliu v systemi administratyvno-pravovykh form diialnosti [Place of control in the system of administrative and legal forms of activity]. *Problemy zakonnosti*, vol. 82, pp. 97–103.
5. Muzychuk, O.M. (2011). Poniattia ta osoblyvosti kontroliu i derzhavnoho upravlinnia [The concept and features of control and public administration]. *Nashe pravo*, vol. 2, no 1, pp. 46–51.
6. Vasylieva, O.I. (2014). Diialnist orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi nadannia administratyvnykh posluh yak obiekt kontroliu [Activities of public authorities and local governments in the provision of administrative services as an object of control]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seria: Upravlinnia*, vol. 1, pp. 19–28.
7. Hrytsenko, O.I. (2009). *Kontrol ta otsiniuvannia upravlinskoii diialnosti: opor. Konspekt lektsii* [Monitoring and evaluation of management activities: support. Lecture notes]. Kyiv: NADU. (in Ukrainian)
8. Hudz, B.D. (2013). *Sudovyi kontrol za zakonnistiu administratyvnoi diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady* [Judicial control over the legality of administrative activities of executive bodies] (PhD Thesis), Kyiv: Nats. aviats. un-t.
9. Sushko, L.P. (2009). *Orhanizatsiino-pravovi zasady zdiisnennia sudovoho kontroliu v Ukraini* [Organizational and legal bases of judicial control in Ukraine] (PhD Thesis), Kyiv: Nats. aviats. un-t.
10. Marchenko, O.O. (2011). *Formy sudovoho kontroliu v derzhavnomu upravlinni* [Forms of judicial control in public administration] (PhD Thesis), Harkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
11. Kolomoiets, T.O. (ed.) (2009). *Administratyvne sudochynstvo: Pidruchnyk* [Administrative proceedings: Textbook]. Kyiv: Istyna. (in Ukrainian)
12. Kondratiev, O.V. (2005). *Orhanizatsiino-pravovi problemy sudovoho kontroliu* [Organizational and legal problems of judicial control] (PhD Thesis), Harkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.