

Михайлов О. О.,аспірант кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова

ПРАВОВА ПРИРОДА СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню правової природи судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Здійснено аналіз наукових підходів до розуміння судового контролю як виду державної контрольної діяльності, на основі чого визначено, що судовий контроль не можна розглядати як окрему форму реалізації судової влади, оскільки в такому разі, здійснюючи судовий контроль, суди не здійснюють правосуддя. Зроблено висновок, що судовий контроль є частиною діяльності суду із здійснення правосуддя, і його слід розглядати як функцію судової влади, котра реалізується через правосуддя і проявляється у різних видах судочинства. Наголошено на тому, що роль контрольних повноважень суду визначається функціями, які покликана виконувати судова влада під час здійснення правосуддя в державі. Особливість судового контролю полягає в тому, що він здійснюється під час розгляду та вирішення справ із передбачених законом підстав за визначеними законом процедурами.

На основі аналізу наукових підходів до розуміння судового контролю за діяльністю публічної адміністрації запропоновано під останнім розуміти діяльність суду щодо відправлення правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних органів та посадових осіб положенням законодавства.

Визначено особливості прямого та непрямого видів контролю. Акцентовано увагу на тому, що прямий судовий контроль характеризується такими особливостями: підконтрольними суб'єктами є суб'єкти публічної адміністрації, особливим предметом судового розгляду, особливою процедурою розгляду є здійснення цього виду судового контролю.

Наголошено на тому, що предмет контролю та специфіка діяльності судів зумовлюють особливості мети судового контролю. Ці особливості полягають у тому, що контроль здійснюється перш за все за законністю управлінських дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації, які полягають в управлінських відносинах із фізичною або юридичною особою, а також у тому, що контроль за діяльністю органів публічної адміністрації обумовлюється спеціальною метою правосуддя – вирішенням спорів. Це означає, що судовий контроль виражається у відновленні порушених прав та інтересів громадян або юридичних осіб у результаті вирішення спору.

Ключові слова: контроль, державний контроль, судовий контроль, правосуддя, судова влада, публічна адміністрація, суб'єкти публічної адміністрації, судовий захист прав, свобод та законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Mykhailov O. O. Legal nature of judicial control over the activities of the public administration: certain theoretical and legal aspects

Abstract. This scientific article is devoted to the study of the legal nature of judicial control over the activities of public administration. An analysis of scientific approaches to the understanding of judicial control as a type of state control activity, based on which it is determined that judicial control cannot be considered as a separate form of judicial power, because in this case, exercising judicial control, courts do not administer justice. It is concluded that judicial control is part of the court's activities in the administration of justice and should be considered as a function of the judiciary, which is exercised through justice and manifested in various types of justice. It is emphasized that the role of the court's supervisory powers is determined by the functions that the judiciary is called upon to perform in the administration of justice in the state. The peculiarity of judicial control is that it is carried out in the consideration and resolution of cases on the grounds provided by law in accordance with the procedures prescribed by law.

Based on the analysis of scientific approaches to understanding judicial control over the activities of public administration, the latter is proposed to understand the activities of the court to administer justice for compliance or non-compliance of acts and actions (inaction) of relevant bodies and officials.

Features of direct and indirect types of control are determined. Emphasis is placed on the fact that direct judicial control is characterized by the following features: controlled entities are subjects of public administration, a special subject of judicial review, a special procedure for reviewing the implementation of this type of judicial control.

It is emphasized that the subject of control and the specifics of the courts determine the specifics of the purpose of judicial control. These features are that the control is carried out primarily on the legality of administrative actions (inaction) of public administration, which are in management relations with individuals or legal entities, as well as the fact that control over the activities of public administration is conditioned by the special purpose of justice which is the settlement of disputes. This means that judicial control is expressed in the restoration of violated rights and interests of citizens or legal entities as a result of resolving the dispute.

Key words: *control, state control, judicial control, justice, judiciary, public administration, subjects of public administration, judicial protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens and legal entities.*

Постановка проблеми. У будь-якій демократичній країні світу на конституційному рівні закріплюється поділ державної влади на три самостійні гілки, такі як законодавча, виконавча і судова, кожна з яких є самостійною і має притаманні лише їй повноваження. До цих повноважень належить також взаємний контроль задля виконання кожним органом державної влади, а також органами місцевого самоврядування обов'язків щодо дотримання конституції і законів відповідної держави. Сутність контролю деталізується відповідно до сфери дії контрольної функції з огляду на її особливості та конкретні форми і методи здійснення. Одним із видів контролю є контроль державний, котрий, окрім родових характеристик, які притаманні загальному поняттю контролю й складають основний зміст контролю державного, має такі суттєві особливості, котрі виділяють його у самостійний вид контролю: такий контроль охоплює усі рівні публічної влади, усі етапи управлінської діяльності, починаючи з перевірки законності і доцільності проєктів нормативних актів та закінчуючи оцінкою їх виконання суб'єктами публічно-правових відносин. Проблеми державного управління, перш за все ті, які стосуються організації та діяльності публічної адміністрації, безпосередньо пов'язані із забезпеченням державного контролю за забезпеченням законності у цій сфері. Судовий контроль виступає однією з функцій судової влади і важливим елементом системи стримувань та противаг, є невід'ємною складовою частиною діяльності судів і виступає одним із найважливіших способів забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян. Особливістю судового контролю як різновиду державного контролю є те, що він здійснюється під час розгляду та вирішення справ за перед-

баченими законом підставами за встановленими законом процедурами. Однак у сучасній юридичній доктрині відсутня єдність поглядів щодо поняття та змісту судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Метою статті є розкриття правової природи судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Стан дослідження. Дослідженню проблемних питань здійснення судового контролю були присвячені наукові праці таких учених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Бородін, Б. Гудз, А. Івановська, Р. Кайдашев, М. Колеснікова, О. Константиї, О. Кравець, Л. Москвич, В. Пікула, О. Савчук, В. Стефанюк, Е. Пронський, О. Хотинська, Н. Чепурнова.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, загалом контроль є необхідним складовим елементом будь-якої управлінської діяльності. Контроль (у перекладі з французької) – це система спостереження й перевірки функціонування об'єкта задля усунення відхилень від певних установлених параметрів. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління визначає контроль як будь-яку перевірку відповідності певного суб'єкта встановленим обмеженням, засіб впливу організації на досягнення необхідних результатів [1, с. 80].

Сучасні вчені-адміністративісти під контролем розуміють частину безпосередньої управлінської діяльності з виявлення відповідності управлінських рішень того чи іншого органу управління заданим параметрам; певну діяльність, основною метою якої є попередження правопорушень і стимулювання усіх зацікавлених сторін до поведінки в межах правового поля. Синонімами цього поняття є такі, як «перевірка», «нагляд», «ревізія вчинків, справ», «перевірка» [2, с. 11].

Так, В. Малиновський під поняттям «контроль» розуміє процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, який складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів та здійснення корегувань, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [3, с. 293]. На переконання В. Авер'янова, контроль полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [4, с. 351]. При цьому контроль дає змогу не тільки усунути недоліки у функціонуванні об'єктів управління, оцінювати дисципліну виконання законодавчих актів, але й судити про те, наскільки ефективним є правове регулювання в тій чи іншій сфері управління, які зміни доцільно внести до нормативно-правових актів для покращення стану їх виконання, а також про те, наскільки норми правових актів відповідають сутності та закономірностям суспільних відносин, які регулюються [4, с. 349]. Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, але й передбачає проведення перевірки щодо досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналізу фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів [5, с. 38].

Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, під час здійснення якого вона покладається на засоби контролю [4, с. 351]. До особливого виду державного контролю в державному управлінні належить судовий контроль, котрий здійснюється судовими органами стосовно органів публічної влади.

Загалом існують різні підходи до визначення змісту судового контролю, такі як ототожнення судового контролю та здійснення правосуддя, ототожнення судового контролю та способу здійснення правосуддя.

Так, Ю. Битяк визначає судовий контроль як специфічний вид контролю у сфері державного управління. Особливість цього виду

державного контролю вчений вбачає у тому, що, на відміну від систематичної діяльності спеціалізованих контролюючих органів, він здійснюється одноразово, під час розгляду відповідних справ (адміністративних, цивільних, кримінальних, господарських) [6, с. 261]. На думку В. Авер'янова, судовий контроль є комплексним правовим явищем, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [7, с. 20].

Доволі цікавим можна вважати визначення Н. Чепурної, яка стверджує, що судовий контроль – це конституційно закріплена основна форма реалізації контрольної функції держави у сфері здійснення судової влади, що виражається в охороні судами загальної юрисдикції прав і свобод людини й громадянина, забезпеченні законності та верховенства основного закону держави [8, с. 61–62].

Існують різні погляди на співвідношення категорій «правосуддя» і «судовий контроль». Так, на думку В. Лазаревої, правосуддя включає функцію судового контролю [9, с. 56]. Деякі вчені проводять розмежування між здійсненням правосуддя і контрольними повноваженнями суду, стверджуючи, що судовий контроль і правосуддя – це окремі, самостійні форми реалізації судової влади. Так, О. Хімичева зазначає, що судова влада разом із відправленням правосуддя проявляється також через здійснення контролю за законністю та обґрунтованістю дій і рішень органів та посадових осіб; винесення окремих ухвал і постанов; роз'яснення чинного законодавства на основі даних судової практики [10, с. 204]. На думку А. Івановської, в діяльності судів у державно-правовому механізмі знаходить вияв судова влада, але сама ця судова влада не є за своїм обсягом повною мірою правосуддям. Власне, здійснення правосуддя – це головна, найбільш значуща і найбільша частина правомочностей цих судів, іншу ж частину їх займають інші владні повноваження судової влади, які не є власне правосуддям. До них, зокрема, належить функція судового контролю щодо правовідносин, які виникають у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів публічної влади [11, с. 235].

Л. Сушко зазначає, що судовий контроль є видом державного контролю, котрий здійснюється у сфері функціонування судової влади

з віднесених до її компетенції питань. Такий контроль здійснюється судовими органами відповідно до їх компетенції, з дотриманням вимог підвідомчості та підсудності справ, у законодавчо закріпленій процесуальній формі, що дає змогу характеризувати його як організаційно-правову форму реалізації судової влади. Таким чином, на думку науковця, судовий контроль є самостійною формою реалізації судової влади, відмінною від правосуддя [12, с. 15].

Однак, на нашу думку, така позиція є досить спірною, адже якщо розглядати судовий контроль як окрему форму реалізації судової влади, то виходить, що, здійснюючи судовий контроль, суди у цей час не здійснюють правосуддя. Вважаємо, що судовий контроль є частиною діяльності суду із здійснення правосуддя. Більш правильним є розуміння судового контролю як функції судової влади, котра реалізується через правосуддя і проявляється у різних видах судочинства. Так, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації – це діяльність суду із здійснення правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів і дій (бездіяльності) цих суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб положенням законодавства. Іншими словами, це перевірка законності їх діяльності. На нашу думку, специфіка цього контролю полягає в тому, що судовий контроль виступає однією з функцій судової влади, тобто роль контрольних повноважень суду визначається функціями, які покликана виконувати судова влада під час здійснення правосуддя в державі. Наприклад, А. Ціхоцький зазначав, що «до властивих судовій владі соціальних функцій належить функція стосовно захисту права, а до набутих у ході історичного розвитку суспільства й держави – функція контролю за діяльністю органів інших гілок влади» [13, с. 14]. Особливість судового контролю полягає в тому, що він здійснюється під час розгляду та вирішення справ із передбачених законом підстав за визначеними законом процедурами.

Таким чином, незважаючи на відмінності доктринальних підходів до розуміння поняття та змісту інституту судового контролю, особливостей його прояву у цивільному, адміністративному, кримінальному та господарському судочинстві, судовий контроль виконує свою головну функцію, якою є перевірка право-

мірності дій та актів суб'єктів публічної адміністрації в процесі судового розгляду справ, забезпечення безпосередньої дії конституції в усіх сферах правотворчої та правозастосовної діяльності, захисту прав та свобод громадян. Судовий контроль є своєрідним елементом системи стримувань та противаг.

Відповідно, судовий контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб – це діяльність суду щодо відправлення правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів та їх посадових осіб положенням законодавства. Іншими словами, це перевірка законності їхньої діяльності. Зазначимо, що, перевіряючи законність діяльності публічної адміністрації, суд вирішує спори, які виникають у зв'язку з цим між суб'єктами публічної адміністрації та особами, які не згодні з діяльністю цих суб'єктів.

Усі органи держави здійснюють свої функції з певною метою, і правосуддя як будь-яка інша державна функція є цілеспрямованою діяльністю. Мета будь-якої діяльності сприяє вибору способу її досягнення, що визначає її результат. Відповідно до того, який вибрано спосіб досягнення мети, можна визначити, чи буде досягнуто необхідний результат. У результаті цього під впливом мети виробляються способи її досягнення. Судовий захист прав, свобод та законних інтересів громадян та юридичних осіб у сучасних умовах є найефективнішим способом захисту. Мета визначає не лише результат, але й дієвість судів, які є головним суб'єктом захисту прав, свобод та законних інтересів громадян і юридичних осіб. У цьому разі роль суду важко переоцінити. Лише за допомогою судів стає можливим об'єктивне, справедливе, законне вирішення спорів громадян, юридичних осіб із суб'єктами публічної адміністрації, тобто предмет контролю та специфіка діяльності судів зумовлює особливості мети судового контролю.

У правовій доктрині судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації класифікують за двома основними критеріями, а саме за видом суду, котрий здійснює контроль, і за формою втручання у діяльність підконтрольного органу. В останньому разі виділяють пряму (безпосередню) і непряму (опосередковану) форми втручання.

Непряма форма реалізується в момент розгляду цивільних, кримінальних і господарських справ методом установлення факту законності певного акту (діяння) суб'єкта публічної адміністрації, якщо той акт є юридичною основою для судового рішення щодо розглянутої справи [14, с. 171]. Як зазначає І. Бородін, під час розгляду справ, що пов'язані з оскарженням правових актів публічної адміністрації, судовий контроль є не «завданням» [15, с. 12], а логічним наслідком скарги й засобом забезпечення захисту прав та свобод суб'єктів правових відносин, котрі виникають у сфері публічного адміністрування, тобто непрямий контроль здійснюється тоді, коли оскаржують не безпосередньо певний акт управління, а саме дії, які суперечать такому акту, або бездіяльність, якщо той акт зобов'язує здійснювати ті чи інші дії. В таких випадках не вирішується правова доля акта, а розв'язуються тільки пов'язані з ним спірні питання. Крім того, непряма форма судового контролю також застосовується тоді, коли виникає питання щодо законності в державному управлінні, рішення якого впливає на з'ясування сутності справи, яка розглядається судом.

Пряма форма втручання реалізується під час здійснення правосуддя, предметом якого є вирішення питання щодо законності акта суб'єкта публічної адміністрації, тобто за умов прямого судового контролю оскаржується конкретний індивідуальний чи нормативно-правовий акт суб'єкта публічної адміністрації. У цьому разі йдеться про контроль, який здійснюється адміністративними судами, оскільки саме судовий контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових і службових осіб становить основний зміст діяльності адміністративної юстиції. Загалом судовий контроль, котрий здійснюється судами системи адміністративної юстиції, має такі відмінності від контролю, який здійснюється судами загальної юрисдикції: суб'єкти (одними із суб'єктів, які обов'язково є сторонами у процесі реалізації такого контролю, є юридичні особи, органи публічної адміністрації); особливий предмет судового контролю (законність актів та дій (бездіяльності) публічної адміністрації); особлива процедура реалізації такого контролю [16, с. 235–236].

Важливу роль у визначенні сутності судового контролю за діяльністю публічної адміністрації відіграє його предмет, адже саме предметом судового контролю визначаються його особливості, які полягають у тому, що контроль здійснюється за законністю управлінської діяльності публічної адміністрації, яка полягає в управлінських відносинах із юридичними чи фізичними особами. Наприклад, під час розгляду справ адміністративний суд приймає рішення про те, є той чи інший акт суб'єкта публічної адміністрації законним або незаконним, а у певних випадках може поновлювати законність із моменту прийняття ним рішення [11, с. 235–236].

Висновки. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації – це діяльність судових органів загальної або спеціальної юрисдикції у процесі здійснення правосуддя, яка полягає у визначенні законності актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, метою якого є відновлення законності і правопорядку в державі, а також забезпечення прав та свобод людини й громадянина.

Особливість судового контролю за діяльністю публічної адміністрації полягає в тому, що такий контроль зумовлюється спеціальною метою правосуддя, а саме вирішенням питання про законність актів та дій суб'єктів публічної адміністрації. Це означає, що мета судового контролю за діяльністю публічної адміністрації виражається у відновленні порушених прав та інтересів громадян або юридичних осіб у результаті вирішення спору, однією зі сторін якого є суб'єкт публічної адміністрації. Ці особливості настільки взаємопов'язані, що, реалізуючи правозахисну функцію держави у публічно-правових відносинах, суди не лише вирішують спори, але й, зрештою, відновлюють законність і правопорядок (стан правового врегулювання суспільних відносин). В рамках своїх повноважень суди можуть приймати рішення про скасування актів публічної адміністрації, ґрунтуючись на чинній конституції і законодавстві. Вважаємо, що провідною метою судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є створення розвинутої системи контролю, що є справді необхідним у цивілізованому та демократичному суспільстві, адже саме таким чином можна підвищити рівень правової захищеності людини та

громадянина. Крім того, лише в такий спосіб судовий контроль може бути критерієм для визначення правомірності дій публічної адміністрації. Саме для цього суди мають у розумні

строки та ефективно вирішувати спори на засадах законності, справедливості та демократичності, а судові рішення мають беззаперечно виконуватися у визначені терміни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Англійсько-український словник термінів та понять з державного управління / уклад. Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко. Київ : Основи, 1996. 128 с.
2. Буханевич О., Івановська А. Конституційний контроль як вид державного контролю: змістовно-функціональна характеристика. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 9–18.
3. Малиновський В. Державне управління : навчальний посібник. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007. 592 с.
5. Горбова Н. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 1. С. 37–42.
6. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін. Харків : Право, 2004. 401 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
8. Чепурнова Н. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии и государственно-правовой практики : монография. Ростов-на-Дону : Северо-Кавказский научный центр высшей школы, 1999. 224 с.
9. Лазарева В. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. Самара : Самарский университет, 1999. 136 с.
10. Химичева О. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Москва : ЮНИТИ, 2004. 288 с.
11. Івановська А. Розмежування судового та конституційного контролю: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 234–237.
12. Сушко Л. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 22 с.
13. Цихоцкий А. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск : Наука, 1998. 392 с.
14. Савчук О. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів Державної фіскальної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 876. С. 170–174.
15. Бородін І. Адміністративно-правові засоби захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... докт. юрид. наук : 2.00.07. Харків, 2004. 405 с.
16. Стефанюк В. Судовий адміністративний процес : монографія. Київ : Консум, 2003. 463 с.