

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Добош Зоряна Андріївна**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри цивільного права та процесу*

*Навчально-наукового інституту права,*

*психології та інноваційної освіти*

*Національного університету «Львівська політехніка»*

*zdobosh7@gmail.com*

*ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3680-7207>*

### **Добош З. А. Особливості застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації.**

У статті визначено правові особливості застосування судового контролю для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації. З'ясовано, що зміст судового контролю полягає: в оцінюванні судом правомірності дій органів державного управління та їх посадових осіб; законності прийнятих нормативних актів і рішень; у викритті порушень чи обмежень прав фізичних та юридичних осіб (суб'єктів правових відносин, які виникають у сфері державного управління); у виявленні причин таких порушень та вжитті необхідних заходів щодо їх попередження в майбутньому; у вжитті заходів для відновлення порушених прав із-за необхідності притягнення до відповідальності осіб, які порушили законність.

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, що полягає у прямій (безпосередній) та непрямій (опосередкованій) перевірці законності та правомірності прийнятих рішень, дій або бездіяльності як певного суб'єкта владних повноважень, так і публічної адміністрації, що становить сутність справи чи супроводжує розгляд та розв'язання окремих правових спорів. Наслідком якого може бути відновлення порушеного режиму законності, певних прав, забезпечення охорони суспільних відносин й поновлення у повному обсязі порушених прав суб'єктів різних правовідносин, що виникають у державі, через спеціальні органи виконання судових рішень або у добровільному порядку.

За різновидом судової юрисдикції можемо виокремлено такі види судового контролю у діяльності публічної адміністрації: а) загальний судовий контроль, або контроль із боку загальних судів під час розгляду адміністративних, цивільних і кримінальних справ; б) спеціалізований судовий контроль, або контроль із боку спеціалізованих (адміністративних, господарських) судів; в) конституційний судовий контроль, або контроль із боку Конституційного суду України.

**Ключові слова:** контроль, нагляд, судовий контроль, публічна адміністрація, суд, діяльність публічної адміністрації, органи виконавчої влади, адміністративні суди, правосуддя.

### **Dobosh Z. A. Peculiarities of application of judicial control in the activities of the public administration.**

The article identifies the legal features of the application of judicial control to improve the efficiency of public administration. It was found that the content of judicial control is: the court's assessment of the legality of the actions of public administration bodies and their officials; legality of adopted regulations and decisions; in exposing violations or restrictions of the rights of individuals and legal entities (subjects of legal relations arising in the field of public administration); in identifying the causes of such violations and taking the necessary measures to prevent them in the future; in taking measures to restore violated rights due to the need to bring to justice those who violated the law.

Judicial control over the activities of public administration is a special type of activity of courts of different jurisdictions, which consists in direct (indirect) and indirect (indirect) verification of the legality and legitimacy of decisions, actions or omissions of a certain subject of power and public administration. constitutes the essence of the

case or accompanies the consideration and resolution of individual legal disputes. The result can be the restoration of the violated rule of law, certain rights, protection of public relations and restoration of the fully violated rights of various legal entities arising in the state, through special enforcement bodies or voluntarily.

According to the type of judicial jurisdiction, the following types of judicial control in the activities of public administration can be distinguished: a) general judicial control, or control by general courts during the consideration of administrative, civil and criminal cases; b) specialized judicial control, or control by specialized (administrative, commercial) courts; c) constitutional judicial control, or control by the Constitutional Court of Ukraine.

**Key words:** control, supervision, judicial control, public administration, court, activity of public administration, executive bodies, administrative courts, justice.

**Постановка проблеми.** Однією із необхідних умов успішного проведення реформ в Україні є забезпечення законності діяльності органів публічної адміністрації, які у процесі реалізації своїх компетенцій зобов'язані керуватися виключно законом та діяти у межах і способ, визначені ним. У контексті сучасних політичних та соціально-економічних трансформацій особливе значення набуває приведення державного управління до рівня міжнародних стандартів, забезпечення злагодженого механізму діяльності всіх органів влади. Зважаючи на те, що контроль є однією із визначальних функцій державного управління та невід'ємною складовою успішного поступу суспільства, тому у процесі розвитку політичної системи, органів державного управління, законодавчої та виконавчої влади він повинен постійно удосконалюватися.

Зокрема, сьогодні актуалізується дослідження проблеми судового контролю за діяльністю за діяльністю публічної адміністрації, що зумовлено набранням чинності 15 грудня 2017 р. Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», що істотно оновив процесуальне законодавство України [1]. Судовий контроль є особливим способом забезпечення законності й дисципліни в діяльності публічної адміністрації, тому обрана нами проблематика є доволі актуальною у реалізації сучасних державно-правових реформ в Україні.

**Аналіз дослідження проблеми.** Теоретичні та практичні аспекти судового контролю в діяльності публічної адміністрації досліджували такі вчені як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Т. Білоконь, Ю. Білоусов, С. Бондар, А. Борко, В. Даценко, О. Доценко, І. Коліушко, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, З. Лисенко, І. Личенко, О. Марченко, Т. Мінка, А. Міцкевич, О. Музичук, А. Неугодніков, О. Остапенко, О. Пасенюк, Ю. Педько, А. Руденко, О. Свида, В. Стефанюк, Л. Сушко, В. Тимошук, С. Шило, О. Шморгун, І. Шруб та ін. Однак, незважаючи на посилені науковий інтерес до цієї сфери, чимало питань залишається і надалі малодослідженими, зокрема з огляду на проведення судової реформи потребує нового дослідницького осмислення.

**Метою статті** є визначення правових особливостей застосування судового контролю для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Україна обравши європейський вектор у побудові демократичної правової держави, сприяло формуванню нового бачення значимості судового контролю у діяльності публічної адміністрації. Як показує українська дійсність стан публічної адміністрації не відповідає європейським практикам належного врядування. Публічна адміністрація залишається і надалі неефективною, надто централізованою, громіздкою, корупційною, відокремленою від суспільства. Тому пошук оптимальних шляхів удосконалення публічної адміністрації є вкрай актуальним, що повинно сприяти її ефективному функціонуванню. Одним із таких шляхів є належне забезпечення зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема й судового контролю.

Контроль та нагляд виконують різні органи державної влади, а також і суди. Тому доцільно насамперед схарактеризувати дефініцію «контролю», з метою з'ясування його місця та ролі серед інших видів судової діяльності. Аналіз наукових праць дозволяє простежити, що «контроль» та «нагляд» часто застосовуються в якості синонімічних понять. Так вчений А. Міцкевич інтегрує ці два поняття в одне «нагляд» акцентуючи на тому, що останній «здійснюється прокуратурою, судом, правоохоронними органами тощо» [2, с. 65]. Аналогічної позиції дотримується Д. Овсянко зауважуючи, що «окремі органи виконавчої влади можна називати як контрольно-наглядові, адже у певних випадках фактично неможливо відокремити контрольні функції від наглядових» [2, с. 169].

Із такими твердженнями певною мірою погоджуємося, позаяк у чинному національному законодавстві не має чіткого категоріального апарату, а самі поняття «контроль» та «нагляд» ототожнюються. Як слушно відзначає Я. Маслова «чітка визначеність цих понять не лише засвідчуватиме про достатню правову культуру юридичної думки в державі, але й сприятиме вирішенню практичних проблем: спрощенню роботи із нормативно-правою базою, зменшенню зловживань і помилок у діяльності органів публічної влади» [3, с. 71].

Згідно позиції Д. Лученко, «контроль у діяльності публічної адміністрації є різновидом адміністративно-правової діяльності. У широкому розумінні він постає як форма адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, що здійснюється у межах їх компетентності, регулюється нормами адміністративного процесу й полягає у вчиненні юридичних дій зі спостереження, перевірки належного дотримання та виконання підконтрольними суб'єктами відповідних правових розпоряджень, припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами» [4, с. 99].

Як стверджує О. Музичук, «контроль у діяльності публічної влади – це функція держави та включно всіх суб'єктів управління, яка реалізується ними у процесі перевірки виконання (дотримання) об'єктами контролю встановлених вимог (норм, правил); сукупність заходів щодо виявлення, припинення та запобігання діям чи бездіяльності, що суперечать цим вимогам, під час яких суб'єкт контролю має право втручатися у професійну (виробничу, господарську) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом заміни, підміни чи тимчасового відсторонення від здійснення службових обов'язків, відміни або припинення дій його рішення, притягнення останнього до певної відповідальності» [5, с. 47].

Найбільш слушним вважаємо визначення, запропоноване О. Бандуркою, що сутність і призначення державного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни, застосуванні заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенню правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права [7, с. 64].

Отже, контроль у діяльності публічної влади – це діяльність органів законодавчої, виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, суду й прокуратури у межах повноважень, визначених законодавством, щодо виявлення порушених правових вимог (норм, правил) та їх запобігання. Відтак, судовий контроль є особливим видом контролю в діяльності публічної влади, особливістю якого є те, що він не є постійним, систематичним, як приміром контроль із боку спеціалізовано контролюючих, але лише у процесі розгляду адміністративних справ.

Сутність судового контролю полягає у захисті прав й свобод людини, здійсненні перевірки законності діянь органів державної влади. В Україні він реалізується судами загальної та спеціальної юрисдикції. Конституція України декларує право кожної людини та громадянина на оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Як слушно зауважує О. Васильєва судовий контроль у демократичних державах має позанаціональні межі. Тобто кожен має право після застосування всіх національних засобів правового захисту звернутися за захистом своїх прав й свобод до належних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних інституцій, учасником або членом яких є Україна. Згідно концепції адміністративної реформи в Україні передбачено запровадження адміністративної юстиції як форми судового контролю за виконавчою владою [8, с. 24].

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) [9, с. 18].

Підтримуємо позицію дослідника Б. Гудза, що судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади слід розуміти як вид контрольної діяльності держави, який здійснюється здебільшого адміністративними судами. Предмет стосується питань дотримання відповідними органами компетенції, передбаченої законодавством у процесі реалізації внутрішньо- та зовнішньо-організаційної адміністративної діяльності регулятивного та правоохоронного змісту [10, с. 64].

Вчена Л. Сушко відзначає, що судовий контроль, аналогічно як і правосуддя, є самостійною формою реалізації судової влади. Здійснюючи їх порівняльну характеристику вона визначає особливості судового контролю, що відділює від здійснення правосуддя, а саме: 1) під час судового контролю 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 [11, с. 64].

Отже, такий контроль здійснюється у двох формах – прямій і непрямій. Пряма форма судового контролю реалізується у процесі здійснення правосуддя адміністративними судами, а непрямі – у процесі розгляду цивільних, господарських і кримінальних справ побічно через встановлення законності акту чи діяння

органу виконавчої влади у тому випадку, якщо такий акт чи діяння постає юридичною основою судового рішення щодо розглядуваної справи.

Особливостями судового контролю у діяльності публічної влади, на думку О. Марченко, є наступні: 1) він є пасивним, позаяк приводом для його здійснення є позов або скарга зацікавленої особи; 2) предметом цього контролю є управлінські правовідносини, що постають між суб'єктами адміністративного права; 3) він здійснюється не регулярно, а тільки під час розгляду судом підвідомчих йому справ; 4) він реалізовується у чітко передбаченому законом порядку; 5) його вторинний характер визначається тим, що у процесі реалізації судом контрольних повноважень, він не встановлює нових норм, а здійснює перевірку на законність наявних; 6) його альтернативний характер передбачає можливість особи обрати адміністративний або судовий порядок захисту порушеного права; 7) він є зовнішнім щодо підконтрольних суб'єктів [12, с. 64].

Зважаючи на такі особливості, можемо висновувати, що порівняно з іншими видами державного контролю, цей вид не передбачає собою широкого кола контрольних дій. У процесі реалізації цього контролю перевіряється законність як нормативних, так й індивідуальних адміністративних актів, а також інших вчинених у цьому контексті заходів. Слід наголосити, що судовий контроль полягає лише у можливості скасування адміністративного акту, що містить певні вади, однак замінити його новим не може. Тобто, судові органи при здійсненні контрольної діяльності не замінюють органів публічної адміністрації. Тому зі судовим за діяльністю органів публічної адміністрації співвідноситься поняття «адміністративна юстиція», тобто встановлення справедливості у публічно-правових спорах громадян з адміністративними органами.

У публічному адмініструванні судовий контроль можна диференціювати за двома основними напрямками: за *видом суду*, що здійснює цей контроль, та за *формою втручання* у діяльність підконтрольного органу. Щодо останнього то в ньому виокремлюють дві форми – пряму (безпосередню) та непряму (опосередковану). У нашій державі судовий контроль здійснюють: Конституційний Суд України, суди загальної компетенції, адміністративні суди [13, с. 175].

Отже, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюють особливі органи – суди, що діють незалежно від суб'єктів, які стали ініціаторами контролю, або суб'єктів, дії чи рішення яких є об'єктом контролю, та мають право виносити рішення, виконання яких забезпечується примусовою силою держави. Саме правовий статус, який мають суб'єкти судової влади, визначає масштаби, спеціалізацію судового контролю та ступінь його ефективності.

Як наголошує Е. Шмідт-Ассманн, суть реалізації адміністративного права, контроль за публічною адміністрацією – це передусім судовий контроль [14, с. 246]. Саме у судовому контролі за публічною адміністрацією полягає формулювання ініціатив, підстав, систематика заново сформульованих питань як контрольних, а також оцінювання критеріїв, наслідків та контрольних процедур.

Як нами вище зауважувалося, ініціювання судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є неможливим без відповідного звернення фізичної чи юридичної особи до суду, що визначає доцільність розгляду справи щодо перевірки законності та правомірності дій або рішень публічної адміністрації.

Підстави здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації повинні мати виключно правовий характер (перевірка законності, правомірності, стану дотримання прав та свобод громадян та ін.). Позаяк суд не контролює порядок управління, спосіб діяльності публічної адміністрації з позиції їх якості, ефективності, доцільності тощо. Судовий контроль представляє собою сукупність окремих процесуальних дій, що є складовими елементами того чи іншого різновиду судочинства, і за результатами визначається ефективність такого контролю.

Звідси, зміст судового контролю полягає: в оцінюванні судом правомірності дій органів державного управління та їх посадових осіб; законності прийнятих нормативних актів і рішень; у викритті порушень чи обмежень прав фізичних та юридичних осіб (суб'єктів правових відносин, які виникають у сфері державного управління); у виявленні причин таких порушень та вжитті необхідних заходів щодо їх попередження в майбутньому; у вжитті заходів для відновлення порушених прав із-за необхідності притягнення до відповідальності осіб, які порушили законність.

Таким чином, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, що полягає у прямій (безпосередній) та непрямій (опосередкованій) перевірці законності та правомірності прийнятих рішень, дій або бездіяльності як певного суб'єкта владних повноважень, так і публічної адміністрації, що становить сутність справи чи супроводжує розгляд та розв'язання окремих правових спорів. Наслідком якого може бути відновлення порушеного режиму законності, певних прав, забезпечення охорони суспільних відносин й поновлення у повному обсязі порушених прав суб'єктів різних правовідносин, що виникають у державі, через спеціальні органи виконання судових рішень або у добровільному порядку.

За різновидом судової юрисдикції можемо виокремити такі види судового контролю: а) загальний судовий контроль, або контроль із боку загальних судів під час розгляду адміністративних, цивільних і кримінальних справ; б) спеціалізований судовий контроль, або контроль із боку спеціалізованих (адміністративних, господарських) судів; в) конституційний судовий контроль, або контроль із боку Конституційного суду України.

**Висновки.** Таким чином, здійснений особливостей застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації дозволяє висновувати, що контроль за діяльністю публічної адміністрації є досить дієвим засобом підвищення якості та ефективності законодавчої, виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у межах повноважень, передбачених законом щодо виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства. Разом з тим слід констатувати, що нормативне забезпечення застосування судового контролю за діяльністю публічної адміністрації вимагає подальшого удосконалення діяльності судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб по відновленню порушених прав, а в необхідних випадках – застосування до цих суб'єктів відповідних правових санкцій. Створення розвинутих форм судового контролю є об'єктивною закономірністю цивілізованого та демократичного суспільства, що здатне підвищити рівень правової захищеності громадян й бути критерієм для визначення правомірності діяльності публічної адміністрації.

### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». База даних «Законодавство України» / ВР України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>. URL: (дата звернення: 1.10. 2021).
2. Мицкевич А. В. Основы теории государства и права: Советское государственное право. Москва, 1990. 640 с.
3. Овсянко Д. М. Административное право. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2000. 468 с.
4. Маслово Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 62. С. 70–77.
5. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
6. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління. *Наше право*. 2011. № 2. Ч. 1. С. 46–51.
7. Макаренко Ю. Дефініція державного контролю у сфері земельних ресурсів: проблемні питання формулювання. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2019. № 3 (37). С. 62–66.
8. 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.
9. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опорний конспект лекцій. Київ: НАДУ, 2009. 108 с.
10. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 218 с.
11. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 181 с.
12. Марченко О. О. Форми судового контролю в державному управлінні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 168 с.
13. Адміністративне судочинство: підручник. За ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 256 с.
14. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права: посібник. 2-е вид. перероб. доповн. Київ: К.І.С., 2009. 552 с.