

УДК 342.9

С. В. Семенников

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Постановка проблеми.** Адміністративна процесуальна сфера нашої країни є цілком самостійною галуззю, в рамках якої суб'єкти права набувають специфічного правового статусу, який складають особливі права, обов'язки та функції. Реалізуючи останні, суб'єкти адміністративних процесуальних відносин впливають одне на одного, змінюючи своє юридичне положення або детермінують прийняття спеціального правового акту, який має значення для інших «користувачів» правової реальності. Внаслідок цього, актуальним на сьогоднішній день є питання контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, який постійно отримує нові юридичні форми та вираження.

**Стан дослідження.** Проблема здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин не є новою, адже їй прямо чи опосередковано приділяли свою увагу: О.В. Бачун, В.Л. Грохольський, Д.М. Гудима, М.В. Джафарова, О.В. Кузьменко, Д.М. Ластович, А.Д. Машков, К.О. Розсоха, О.Ю. Салманова, Л.П. Сушко, Ю.А. Тихомиров, Д.Ю. Шпенюв, О.М. Ярмач та багато інших. Втім, незважаючи на чималі здобутки правників, на сьогоднішній день комплексного дослідження, присвяченого з'ясуванню сутності та особливостей здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, так проведено і не було.

**Саме тому метою статті є:** встановити сутність та особливості здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження слід вказати, що контроль є багатоаспектною, складною за своєю внутрішньою суттю категорією, що характеризується наступними загальними моментами: по-перше, контроль, у першу чергу, є діяльністю оціночно-аналітичною, яка передбачає вивчення певного об'єкту, побудову ідейної моделі його належного функціонування та визначення параметрів, які дану модель порушують; по-друге, контроль передбачає втручання у роботу об'єкта, який контролюється, координацію процесу його діяльності аж до застосування певних стимулюючих санкцій; по-третє, контроль виступає правовим явищем в зв'язку із чим реалізується за рахунок спеціальних засобів, заходів та методів санкціонованих і дозволених з точки зору

існуючого законодавства; по-четверте, контроль має постійний, безперервний характер; по-п'яте, контроль є полізмістовний, у зв'язку із чим може проявлятися в будь-якій юридичній і соціальній сфері. Цілком логічно, що зазначені моменти характеризують будь-які прояви контролю у тому числі різновид контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. Однак, щоб визначити його сутність та особливості, необхідно поглянути як саме він проявляється у межах адміністративних процесуальних відносин.

Першим видом контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних відносин є контроль суддів, який також має декілька різновидів, а саме зовнішній (парламентський) та внутрішній. Зовнішній (парламентський) контроль проявляється у декількох моментах, зокрема, затвердження Верховною Радою України бюджету судової системи; прийняття нормативно-правових актів, якими визначаються права та обов'язки суддів, кваліфікаційні вимоги до суддів, рівень їх матеріального та соціального забезпечення тощо [1, с. 441].

Ще одним проявом зовнішнього (парламентського) за діяльністю суддів, як суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин є діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Відповідно до норм чинного законодавства він є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, цим та іншими законами України. Метою контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [2].

Відповідного до чинного законодавства на Уповноваженого з прав людини покладається значне коло повноважень. Так, вказана посадова особа має право: невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку: звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недоздатність повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду тощо [2].

Отже, зовнішній (парламентський) контроль діяльності таких суб'єктів адміністративних процесуальних відносин, як судді, є опосередкованим, адже реалізується здебільшого в організаційній роботі із забезпечення судової системи держави та перевірки її функціонування в плані дотримання прав і свобод людини і громадянина. Іншими словами, даний вид контролю передбачає здебільшого організаційний вплив.

Цілком протилежний зміст має внутрішній контроль за діяльністю суддів, як суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, що передбачає реактивні дії. Він базується на діяльності Вищої ради правосуддя, що є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та висо-

копрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [3].

Окремий масив повноважень даного органу стосується проведення дисциплінарних проваджень щодо суддів. Подібне провадження Дисциплінарне провадження розпочинається після отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами Вищої ради правосуддя з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою Дисциплінарної палати, Комісії з питань доброчесності та етики чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у випадках, визначених законом (дисциплінарна скарга). Дисциплінарні провадження щодо суддів здійснюють Дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя [3].

Іншими видом контролю за діяльністю суддів є контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та інших представників судової системи. Останній являє собою систему регулярних та комплексних заходів добровільного та обов'язкового характеру, які Рада суддів України, інші уповноважені Радою суб'єкти здійснюють в межах своїх повноважень, з метою виявлення, розкриття, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів конфлікту інтересів [4].

Наступним видом контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних відносин є судовий контроль. Варто відмітити, що зміст вказаного виду контролю неодноразово розглядався окремими правниками-теоретиками. Зокрема, В.М. Гаращук визначає, що судовий контроль – це заснована на законі діяльність судів з перевірки правомірності актів та дій органів виконавчої влади (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 [5, с. 249]. Крім того, вчений до особливостей судового контролю відносить: здійснюється судовою гілкою влади; провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово при розгляді конкретних адміністративних, цивільних, кримінальних справ у судах [5, с. 233].

Таким чином, судовий контроль, виходячи з визначення більшості вчених можна тлумачити, як систему заходів, направлених на захист судовими інстанціями прав та законних інтересів людини, що реалізуються в процесуальному порядку шляхом впливу на органи влади або їх посадови-

ми особами у разі прийняття ними незаконного рішення або акту. В рамках адміністративних процесуальних правовідносин судовий контроль виражається у контрольній діяльності суду щодо інших суб'єктів адміністративних правовідносин в зв'язку із виконанням ними рішень в адміністративних справах. Так, суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України. Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття у судові засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання. Суддя за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання рішення, на підставі відповідних доказів зменшує розмір штрафу, який стягується на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання рішення, на суму штрафу, який було накладено за ці самі дії державним виконавцем відповідно до законодавства про виконавче провадження. Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, направляється для виконання до державної виконавчої служби. З наступного дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня у розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції. Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду і подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування наслідків, установлених частинами першою і другою цієї статті, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою [6].

Останній вид контролю прямо не передбачається нормами адміністративного процесуального законодавства, однак, він обумовлюється та регламентується останніми. Таким видом постає процесуальний контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. Цей вид контролю застосовується безпосередньо в рамках розгляду адміністративної справи судом по відношенню до інших учасників процедури, з

метою недопущення порушення їх прав та законних інтересів, а також забезпечення законності та об'єктивності розгляду справи. Виражається процесуальний контроль у декількох аспектах. Так, наприклад, суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами, що може бути виражено в таких моментах:

1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;

2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер;

4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;

5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі [6].

Заходами протидії зловживання правами є процесуальний примус. Так, заходи процесуального примусу є процесуальні дії, що вчиняються судом у визначених цим Кодексом випадках з метою спонукання відповідних осіб до виконання встановлених в суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства. Заходи процесуального примусу застосовуються судом, як правило, негайно після вчинення порушення. Про застосування заходів процесуального примусу суд постановляє ухвалу. В положеннях КАСУ визначено, що заходами процесуального примусу є: попередження; видалення із залу судового засідання; тимчасове вилучення доказів для дослідження судом; привід; штраф [6].

Окрім того, вираженням процесуального контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин також є інституту забезпечення позову в рамках адміністративного судочинства. Так, суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право вжити

заходи забезпечення позову. Забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо:

1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або

2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю [6].

**Висновок.** Тож, підсумовуючи проведений у статті аналіз відмітимо, що контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних відносин має складний зміст та широке коло особливостей.

- По-перше, контроль суб'єктів адміністративних процесуальних відносин не є категорією цілісною. Напроти, він являє собою дихотомію одразу декількох форм контрольної діяльності, а саме: контроль за діяльністю суддів, судовий контроль за діяльністю суб'єктів в процесі виконання ними рішень в адміністративній справі, процесуальний контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних відносин.

- По-друге, контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних відносин має складний механізм реалізації, який передбачає застосування великого кола різних за своєю правовою природою заходів, засобів та методів.

- По-третє, досліджуваний вид контролю має об'єктивно-систематичний характер, що проявляється у постійному аналізі діяльності суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, визначення моментів її невідповідності вимогам правової системи.

- По-четверте, контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних відносин передбачає можливість застосування до осіб, які порушують своїми діями стан законності подібної діяльності, а також права та свободи інших осіб, юридичних санкцій.

Спираючись на викладене, контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних відносин варто визначити, як особливу правову форму аналізу, оцінки, моніторингу та координації дій суб'єктів адміністративних процесуальних відносин, з метою забезпечення їх відповідності вимогам чинного законодавства України, недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, що виражається у спеціальному юридичному механізмі.

### Література

1. Шпенюк Д.Ю. Особливості контролю за службою суддів в Україні. *Митна справа*. 2014. № 6(96). Ч. 2, к. 2. С. 438-444.

2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон від 23.12.1997 №776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

3. Про Вищу раду правосуддя: закон від 21.12.2016 № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. Ст. 6.

4. Щодо Порядку здійснення контролю за додержанням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів: рішення РСУ від 04.02.2016 № 2. Офіційний веб-портал Вищої Ради Правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/page/rishennya-rsu-no-2-vid-04022016-shchodo-poryadku-zdiysnennya-kontrolyu-zadotrymannyam>.

5. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дисертація. Харків, 2003. 412 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.

### Анотація

**Семенников С. В. Сутність та особливості здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. – Стаття.**

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, з'ясовано сутність та встановлено особливості здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. Виділено наступні ключові особливості подібного контролю: а) комплексний характер; б) складний механізм реалізації; в) об'єктивно-систематичний характер; г) можливість застосування юридичних санкцій.

*Ключові слова:* контроль, суб'єкт, правовідносини, адміністративні процесуальні правовідносини.

### Аннотация

**Семенников С. В. Сущность и особенности осуществления контроля за деятельностью субъектов административных процессуальных правоотношений. – Статья.**

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, выяснена сущность и установлены особенности осуществления контроля за деятельностью субъектов административных процессуальных правоотношений. Выделены ключевые особенности подобного контроля: а) комплексный характер; б) сложный механизм реализации; в) объективно систематический характер; г) возможность применения юридических санкций.

*Ключевые слова:* контроль, субъект, правоотношения, административные процессуальные правоотношения.

### Summary

**Semennykov S. V. The essence and features of control over the activities of the subjects of administrative procedural legal relations. – Article.**

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, clarifies the essence and establishes the features of control over the activities of the subjects of administrative procedural legal relations. The following key features of such control are highlighted: a) complex nature; b) a complex implementation mechanism; c) objective and systematic nature; d) the possibility of applying legal sanctions.

*Key words:* control, subject, legal relations, administrative procedural legal relations.