

УДК 35.078.3:352.0

С. М. Шило
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Судовий контроль є одним зі способів забезпечення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації. Особливість цього контролю полягає в тому, що його здійснюють не систематично, не постійно, на відміну від інших видів контролю, а одноразово під час розгляду відповідної справи. В Україні судовий контроль здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної компетенції й арбітражні суди.

Судовий контроль пройшов достатній шлях у своєму розвитку. Уперше він був введений відомим Habeas Corpus Act, прийнятим 1679 р. в Англії, який передбачав право особи на оскарження до суду тримання під вартою і був вправі скасувати арешт і замінити його заставою. Аналогічні закони були прийняті в Шотландії (1701 р.) та Ірландії (1781 р.). Нині схожа процедура є в США, Німеччині, Франції й інших країнах [1, с. 125].

У стислому вигляді сутність судового контролю можна визначити як використання судом своїх повноважень у разі встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необґрунтовану чи несправедливу дію чи прийняв схоже рішення (акт).

Є різні підходи до визначення змісту судового контролю: ототожнення судового контролю та форми здійснення правосуддя; ототожнення судового контролю зі способом здійснення правосуддя (пропонується розуміти судовий захист, складовою частиною якого є кримінально-процесуальний інститут судового контролю, інститутом конституційного права) [2, с. 68]. Досить цікавим є визначення Н. Чепурної, яка вважає, що судовий контроль – це конституційно закріплена основна форма реалізації контрольної функції держави у сфері здійснення судової влади, що дістає вираження в охороні судами загальної юрисдикції прав і свобод людини й громадянина, забезпеченні режиму законності, верховенства та прямої дії Конституції [3, с. 61–62].

Судовий контроль, як зазначає О. Зеленцов, є особливою формою та процедурою діяльності суду, яка використовується для перевірки правомірності актів, а також дій публічної адміністрації в процесі судового розгляду правопорушень і спорів щодо порядку управління, мета якого виражається в підпорядкуванні останнього праву й забезпеченню охорони суб'єктивних прав і за-

конних інтересів приватних осіб у їх відносинах з адміністративними установами [4, с. 70].

На основі аналізу й ототожнення наявних підходів до розуміння судового контролю можна дати власне визначення цієї дефініції: контроль із боку органів судової влади – це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням (у разі потреби) правових санкцій за спеціальним зверненням відповідної особи чи суб'єкта у визначеному законом порядку. Сама процедура оскарження чітко викладена в процесуальних нормах, а саме в процесуальних кодексах.

У загальнотеоретичному значенні контроль – функція різних інститутів системи управління суспільними процесами [5, с. 87]. На нашу думку, судовий контроль – це такий вид контролю, який притаманний лише органам судової влади і який заснований на законній діяльності судів щодо перевірки правомірності актів, рішень, бездіяльності та дій публічної адміністрації, її посадових осіб із застосуванням (у разі потреби) правових санкцій, за спеціальним зверненням відповідної особи чи суб'єкта у визначеному законом порядку. Таким чином, саме судовий контроль реалізується судовою гілкою влади для перевірки діяльності публічної адміністрації за зверненням громадянина чи відповідного суб'єкта владних повноважень. Правосуддя і судовий контроль відрізняються за своїми функціями.

Розвиток судового контролю за законністю в діяльності публічного управління певними суб'єктами в рамках позовного судочинства є відхиленням від юридичних традицій. Водночас Л. Сушко вказала на застосування судами континентально-правової системи законів, а не виконання правотворчої функції [6, с. 128–130].

У ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. передбачено, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу чи посадовій особі, але це не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду [7].

Можливість здійснення судового контролю у сфері діяльності публічної адміністрації передбачена ст. 55 Конституції України [8], згідно з якою кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Рішення й дії (або бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і посадових осіб можуть бути оскаржені до суду.

Зі вказаної вище конституційної норми випливає, що судовий захист – це особисте конституційне право громадянина, а наявність судового оскарження – не що інше, як певна конституційно встановлена процедура його реалізації шляхом здійснення судового контролю.

Основною формою звернення до суду для здійснення ним судового контролю в адміністративно-правових справах, що розглядаються в порядку судового конституційного контролю, є заява чи скарга. Деякі науковці, наприклад Ю. Білоусов, розглядають глибше зміст і розуміння судового контролю як засіб досягнення законності під час реалізації регіональної політики публічними адміністраціями [9, с. 317]. Так, учений ототожнює поняття «судовий контроль» і «судовий захист» [9, с. 317–318].

У більшості країн світу є кілька правових доктрин щодо порядку розгляду в судах скарг на акти рішення органів державної влади. За своєю такою діяльністю суди не втручаються у виключну компетенцію цих органів, а лише здійснюють судовий контроль [32, с. 98–104]. У науковій літературі поширена думка, що основною формою звернення до суду під час здійснення правосуддя є позовна заява чи інші заяви, визначені процесуальними нормами.

Об'єктами судового контролю може стати діяльність органів законодавчої й виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, зокрема політичних партій, релігійних організацій і їх посадових осіб, а також підприємств і установ усіх форм власності й окремих громадян.

Під час здійснення судового контролю приймається рішення про усунення порушення законності чи про відмову в задоволенні заяви (скарги) при її необґрунтованості, тобто ухвалюється рішення, що знімає обставини, які стали приводом для проведення контрольної перевірки. Судовий контроль над органами виконавчої влади є одним з елементів правової держави й тієї концепції, якої дотримується Рада Європи. Це означає, що акти органів виконавчої влади, незалежно від того, хто їх видає й на кого вони спрямовані, можуть бути опротестовані в судах відповідно до процесуального порядку, який спеціально створений для виконання таких завдань і доступний для всіх зацікавлених осіб [10, с. 114].

Основна функція судової влади у вирішенні правомірності дій публічної адміністрації – за-

хист прав і свобод людини й громадянина, що реалізується судовою системою передусім шляхом здійснення функції правосуддя. У цьому аспекті правосуддя може бути визначене як легальна процедура здійснення органами судової влади функції захисту прав і свобод людини й громадянина шляхом розгляду й остаточного вирішення в процесуальному порядку кримінальних і цивільних справ відповідно до Конституції та законів України. Із цього визначення випливає владний характер функції правосуддя [11, с. 109].

Як указує О. Марченко, здійснюючи контроль над судами, слід указувати у своїх рішеннях, яким саме шляхом має бути відновлене порушене право; постанова суду має містити висновок щодо дії публічної адміністрації, а також висновок по суті заявлених вимог [12, с. 266–270], адже суд, який скасовує рішення публічної адміністрації й здійснює його поворот, на думку О. Марченко, є втручанням в управлінську сферу діяльності. Проте ми не згодні з тим, що відбувається втручання в управлінську сферу діяльності, оскільки суд оцінює та застосовує закон, а виконання рішення суду віднесене до компетенції державної виконавчої служби або добровільно виконується самим суб'єктом владних повноважень.

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

На думку Е. Шмідта-Ассманна, суть реалізації адміністративного права, контроль за публічною адміністрацією – це насамперед судовий контроль [13, с. 246]. Саме в судовому контролі за публічною адміністрацією полягає формулювання ініціатив, підстав, систематики по-новому сформульованих питань як контрольних, а також оцінювання критеріїв, наслідків і контрольних процедур.

Так, ініціювання судового контролю в діяльності публічної адміністрації неможливе без звернення особи (фізичної чи юридичної) до відповідного суду, яке передбачає потребу розгляду справи з перевіркою законності та правомірності дій чи рішень публічної адміністрації.

Підстави проведення судового контролю щодо діяльності публічної адміністрації повинні мати суто правовий характер (перевірка законності, стану дотримання прав і свобод громадян тощо). Суд не контролює порядок управління чи спосіб діяльності публічної адміністрації з погляду його доцільності, якості, ефективності й ін.

Судовий контроль передбачає сукупність окремих процесуальних дій, які є складовими частинами того чи іншого різновиду судочинства, і за наслідками оцінюється ефективність такого контролю. Здебільшого проведенню судового контролю передують вивчення суддею правових претензій сторін відповідного судового процесу, правових і фактичних обставин справи, визначення потреби дослідження доказів, уже наданих і тих, які ще слід надати. Судовий контроль, на відміну від інших видів державного контролю, найбільш формалізований, тобто він здійснюється в чітко визначених законодавством формах. Мета такого контролю – слугувати певним правам, а право на подання позову є матеріальним правом.

Отже, зміст судового контролю полягає в оцінюванні судом правомірності дій органів державного управління; правомірності дій їх посадових осіб, законності прийнятих нормативних актів і рішень; у викритті обмежень і порушень прав фізичних і юридичних осіб (суб'єктів правових відносин, що виникають у сфері державного управління); у виявленні причин цих порушень і вжитті заходів щодо їх попередження в майбутньому; у вжитті заходів щодо поновлення порушених прав і притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності.

Якщо розглядати зміст судового контролю з позиції інтенсивності, то утворюється тимчасовий правовий захист від неправомірних дій публічної адміністрації.

У практичній діяльності судовий контроль може вийти за межі залу судового засідання й дій державного виконавця. Ідеться про контролювання самим судом рішення суду та подання суду такого звіту про виконання рішення суду. Така процесуальна норма передбачена ч. 1 ст. 267 КАС України, саме суд визначає строк подання звіту суб'єктом владних повноважень. Але на такі рішення поширюються загальні норми оскарження, що, на нашу думку, є хибним. Крім того, суд у разі невиконання рішення суб'єктом публічної адміністрації може притягти винну посадову особу до відповідальності шляхом накладення грошового штрафу в розмірі від 100 до 300 мінімальних заробітних плат. Частина штрафу витрачається на користь позивача, а інша – на користь держави. Але знов-таки це рішення підлягає оскарженню у вищу інстанцію.

Таким чином, пропонуємо внести вид таких рішень до переліку, що не підлягають оскарженню. Це підвищить ступінь виконання рішення суду й ефективність судового контролю.

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, що полягає в прямій або опосередкованій перевірці правомірності прийнятих рішень, дій чи бездіяльності як суб'єкта владних

повноважень, так і публічної адміністрації, який становить сутність справи чи супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів, наслідком якого може бути відновлення порушеного режиму законності, певних прав, забезпечення охорони суспільних відносин і поновлення в повному обсязі порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі, через спеціальні органи виконання судових рішень або в добровільному порядку.

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

Судові контролю у сфері оскарження правового акта діляться на прямий судовий контроль і непрямий. Прямий контроль передбачає вирішення подальшої долі управлінського акта, законність якого перевіряється судом. Непрямий контроль здійснюється, коли оскаржено не безпосередньо акт управління, а дії, які суперечать цьому акту, чи бездіяльність (якщо акт зобов'язує здійснити відповідні дії). У такому разі правова доля акта управління не вирішується, а лише розв'язується пов'язане з ним спірне питання. Судовий контроль, забезпечуючи законність діяльності публічної адміністрації, спрямований на такі важливі цілі, як захист прав і свобод громадян і процесуальне забезпечення розгляду справи. Судовий контроль – частина цілісної системи правового захисту в Україні, до якої звертаються в крайньому разі громадяни в разі порушення прав як матеріального, так і процесуального характеру. Ефективність судового контролю в цьому аспекті залежить від низки чинників, серед яких не останнє місце посідають знання громадянами своїх прав, їх довіра до судової влади, наявність у судів реальних важелів щодо розв'язання питань, поставлених перед ними, забезпечення доступності судового контролю. Мета судового контролю полягає в забезпеченні захисту передбачених Конституцією прав і свобод людини й громадянина. Об'єктом судового контролю є будь-які правовідносини та відносини, що виникають в Україні.

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації є особливим видом діяльності українських судів різних юрисдикцій, що полягає в прямій або тимчасовій перевірці правомірності прийнятих рішень, дій чи бездіяльності як суб'єкта владних повноважень, так і публічної адміністрації, який становить сутність справи чи супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів, наслідком якого може бути відновлення

порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин і поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації відрізняється від адміністративного саме не постійною формою контролю, а контролем лише під час звернення чи оскарження. Слід відрізнити повний і скорочений судовий контроль. Саме у двох указаних виявляється інтенсивність судового контролю. Слід чітко відрізнити поняття правосуддя й судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, які, на нашу думку, мають істотні відмінності. Вони різні за формами державної діяльності, у яких знаходить свою реалізацію судова влада. В аспекті доктрини під час здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації суди мають принципово перевіряти оскаржувані адміністративні рішення, а на практиці це лише фактично додаткова перевірка. Отже, не йдеться про тотальний контроль за рішенням публічної адміністрації, а лише про зміну адміністративного рішення судом. Суд, здійснюючи судовий контроль, не несе відповідальність за встановлення фактів. Для перевірки фактичної інформації слід вичерпати докази зі справи й отримати клопотання осіб. Юридичне оцінювання є формою контролю. Якщо не можна довести відповідне вповноваження, слід діяти за базовою моделлю судового контролю. Суди під час здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації не можуть створювати відсутнє нормативне забезпечення й не можуть розпоряджатися своїми контрольними функціями, як їм заманеться. Необхідно чітко законодавчо визначити межі судового контролю за діяльністю публічної адміністрації в питаннях судового контролю, передбаченого ст. 267 КАС України щодо подачі звітів. Пропонуємо внести вид таких рішень до переліку, що не підлягає оскарженню. Це підвищить ступінь виконання рішення суду й ефективність судового контролю. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації має стати в Україні крайнім заходом, коли вичерпані всі інші заходи. Отже, необхідне запровадження спочатку адміністративного оскарження як обов'язкового.

Створення розвинутих форм судового контролю є об'єктивною необхідністю цивілізованого й демократичного суспільства, що спроможне підвищити рівень правової захищеності громадян і бути критерієм для визначення правомірності дій органів державного управління. Суди мають у розумні строки ефективно розв'язувати всі правові конфлікти та вирішувати спори на засадах законності, справедливості та демократичності, а їх рішення повинні неухильно й беззаперечно виконуватись у визначений термін.

Література

1. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : [монографія] / В. Гаращук. – Харків : Фоліо, – 2002. – 176 с.
2. Кашепов В. Реалізація судової влади в кримінальному судочинстві / В. Кашепов // Журнал російського права. – 2000. – № 8. – С. 66–72.
3. Чепурнова Н. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии и государственной практики : [монографія] / Н. Чепурнова. – Ростов н/Д: Северо-Кавказ. науч. центр высш. шк., 1999. – 224 с.
4. Зеленцов А. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : [учеб. пособ.] / А. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 128 с.
5. Сушко Л. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. Сушко. – Київ, 2009. – 180 с.
6. Сушко Л. Сутність судового контролю в Україні / Л. Сушко // Право України. – 2007. – № 5. – С. 128–130.
7. Про звернення громадян: Закон від 2 жовт. 1996 р. № 393/96 // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/-96-%D0%B2%D1%80>.
9. Білоусов Ю. Судовий контроль за законністю при реалізації регіональної політики в Україні / Ю. Білоусов // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 2. – С. 315–320.
10. Шморгун О. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Шморгун. – Київ, 2010. – 272 с.
11. Шило С. Забезпечення дисципліни та законності в діяльності публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. Шило. – Дніпропетровськ, 2014. – 223 с.
12. Марченко О. Повноваження судів при винесенні рішень щодо контролю у сфері управлінської діяльності / О. Марченко // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 4. – С. 266–270.
13. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права : [посібник] / Е. Шмідт-Ассманн. – 2-е вид. перероб. доповн. – Київ : К.І.С., 2009. – 552 с.

Анотація

Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. – Стаття.

У статті проаналізовано особливості та форми судового контролю як специфічного виду діяльності судів різних юрисдикцій. Автором визначено судовий контроль як засновану на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням (у разі потреби) правових санкцій за спеціальним зверненням відповідної особи чи суб'єкта у визначеному законом порядку, наводиться розгорнута характеристика класифікації та видів судового контролю.

Ключові слова: контроль, судовий контроль, публічна адміністрація, орган виконавчої влади, діяльність публічної адміністрації.

Аннотация

Шило С. М. Особенности судебного контроля за деятельностью публичной администрации. – Статья.

В статье проанализированы особенности и формы судебного контроля как специфического вида деятельности судов различных юрисдикций. Автором определен судебный контроль как основанная на законе деятельность судов по проверке правомерности актов и действий органов управления, их должностных лиц с применением, в случае необходимости, правовых санкций по специальным обращениям соответствующего лица или субъекта в определенном законом порядке; приводится развернутая характеристика классификации и видов судебного контроля.

Ключевые слова: контроль, судебный контроль, публичная администрация, орган власти, деятельность публичной администрации.

Summary

Shylo S. M. Features of judicial control over the activities of public administration. – Article.

The article analyzes peculiarities and forms of judicial control as a specific type of activity of courts of different jurisdictions. The author, based on the definition of judicial control as the activity based on the law of courts on the verification of the lawfulness of acts and actions of the authorities, their officials, with the application, if necessary, legal sanctions, on special requests of the person or entity in accordance with the procedure established by law, is presented deployed a description of the classification and types of judicial control.

Key words: control, judicial control, public administration, executive body, activity of public administration.