

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.9/342.56

Добош Зоряна Андріївна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри цивільного права та процесу,

Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

Dobosh Zoryana

PhD in Law, Associate Professor,

Educational-Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0002-3680-7207

**СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ ОСОБИ В УКРАЇНІ
JUDICIAL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF PUBLIC
ADMINISTRATION BODIES IN THE CONTEXT OF
ADMINISTRATIVE AND LEGAL GUARANTEE OF PERSONAL
RIGHTS IN UKRAINE**

Анотація. Стаття присвячена визначенню змісту, особливостей, суб'єктів реалізації та нормативно-правового забезпечення судового контролю за діяльністю органів публічного управління в контексті адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи в Україні.

У статті представлено нормативно-правову основу визначення та реалізації судового контролю. Констатовано, що розрізнені згадки про можливість реалізації судового контролю є у багатьох нормативно-

правових актах, проте, вони не дають змоги зрозуміти зміст поняття «судовий контроль», не конкретизують вичерпного переліку його різновидів та особливостей реалізації

Розкрито зміст юридичної категорії «судовий контроль». З’ясовано, що термін «судовий контроль» якнайкраще відображає практичну спрямованість діяльності судових органів щодо різних проявів публічно-правових відносин. Наголошено, що в контексті адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи в Україні судовий контроль може мати превентивну природу й бути спрямованим на забезпечення законності у сфері публічного управління і тим самим гарантування реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Разом з тим судовий контроль у сфері публічного управління може мати наступний характер, стосуватися оскарження рішення, дій органу публічного управління, якими вже порушено право людини у означеній сфері.

Констатовано, що гарантуючи захист правових можливостей у сфері публічного управління, судові органи можуть перевіряти зміст та порядок схвалення індивідуального правозастосовного акту органу публічного управління на будь-якому етапі його прийняття

Визнано, що судовий контроль у сфері публічного управління – це засіб адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що реалізується судовими органами. Визнано важливість динамічного реагування суду на нові виклики, здатність його адаптувати засоби впливу на публічно-правові відносини з огляду на потребу ефективного їх врегулювання.

Ключові слова: *контроль, судовий контроль, публічне управління, правосуддя, органи публічного управління, адміністративно-правове гарантування, права, законні інтереси.*

Summary. *The article is devoted to the determination of the content, features, subjects of implementation and legal support of judicial control over the activities of public administration bodies in the context of the administrative-legal guarantee of the rights and legitimate interests of a person in Ukraine.*

The article presents the normative and legal basis for the definition and implementation of judicial control. It has been established that there are scattered references to the possibility of judicial control in many normative legal acts, however, they do not make it possible to understand the meaning of the concept of "judicial control", do not specify an exhaustive list of its varieties and features of its implementation

The content of the legal category "judicial control" is disclosed. It was found that the term "judicial control" best reflects the practical orientation of the activities of judicial bodies regarding various manifestations of public-legal relations. It is emphasized that in the context of the administrative-legal guarantee of the rights and legitimate interests of a person in Ukraine, judicial control can have a preventive nature and be aimed at ensuring legality in the field of public administration and thereby guaranteeing the realization of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. At the same time, judicial control in the field of public administration may have the following nature, refer to the appeal of the decision, actions of the public administration body, which have already violated human rights in the specified area.

It was established that, guaranteeing the protection of legal opportunities in the field of public administration, judicial bodies can check the content and procedure of approval of an individual law-enforcement act of a public administration body at any stage of its adoption

It is recognized that judicial control in the field of public administration is a means of administrative and legal guarantee of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities, which is implemented by judicial authorities. The importance of the court's dynamic response to new challenges,

its ability to adapt the means of influencing public-legal relations in view of the need for their effective settlement is recognized.

Key words: *control, judicial control, public administration, justice, public administration bodies, administrative and legal guarantees, rights, legitimate interests.*

Постановка проблеми. Судовий контроль за діяльністю органів публічного управління в Україні за своїм змістом є засобом адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи.

Набуття цієї ролі стає потенційно можливим лише у випадку комплексного формування в державі правового механізму його реалізації.

Відповідний механізм судового контролю потребує наукового обґрунтування інституційної визначеності переліку суб'єктів реалізації, об'єктів контрольного впливу, належного нормативно-правового забезпечення, ідентифікації форм зовнішнього прояву, чіткої фіксації процедурної основи його реалізації, визначення відповідних повноважень судових органів, формування засобів, інструментів його втілення в життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти судового контролю були предметом наукового дослідження низки вітчизняних вчених, серед яких М. Ковалів [1, с. 119], Б. Гудз [2, с. 68], К. Кропивна [3, с. 181-182] та інші. Проте наукове дослідження цих питань потребує продовження з огляду на актуальність питання та невирішеність практичних проблем реалізації судового контролю в сучасних умовах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення змісту, особливостей, суб'єктів реалізації та нормативно-правового забезпечення судового контролю за діяльністю органів публічного управління в контексті адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Гарантії судового контролю виступають одними з найважливіших атрибутів правової держави. Судовий контроль є важливим засобом стабільності та ефективності публічного управління загалом.

Реалізуючи судову реформу, вкрай важливо ідентифікувати суб'єктів реалізації судового контролю. Недоліки нормативного визначення їхнього переліку, недоліки окреслення у нормативно-правових актах їхніх повноважень засвідчують неповноту і суперечливість правової основи їхнього функціонування.

Загалом сьогодні гарантії судового контролю набувають практичного значення через систему судочинства, яке реалізують Конституційний Суд України, місцеві загальні та інші суди, зокрема місцеві адміністративні суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний суд [1, с. 119].

Проте, нормативного закріплення деталізованого переліку контрольних повноважень судових органів в означеній сфері законодавець не пропонує.

Зокрема у КАС України про можливість реалізації судового контролю законодавець згадує лише у кількох статтях та, здебільшого, тоді, коли йдеться про реалізацію судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах (ст. 382 КАС України) чи про оскарження рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби та приватного виконавця (ст. 287 КАС України).

Також відповідно до ст. 382 КАС України, реалізуючи судовий контроль, судові органи, які ухвалюють рішення, можуть зобов'язати орган публічного управління, якого стосується відповідне прийняте судом рішення, подати звіт про виконання припису, що в ньому міститься. Невчасне чи неналежне подання відповідного звіту тягне можливість встановлення судом нового строку для його подання чи застосування до

керівника штрафу у розмірі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Відповідно до нормативних положень КАС України судовий контроль може мати місце при перевірці судом рішень, дій, бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця задля виявлення порушень прав, свобод та інтересів особи.

У Законі України «Про судоустрій та статус суддів» від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII законодавець, згадуючи про судовий контроль, обмежується лише положеннями про контроль за виконанням судового рішення (ст. 13) чи про контроль за дотриманням прав, свобод чи інтересів особи у кримінальному провадженні (ст. 21) [4].

Розрізнені згадки про можливість реалізації судового контролю є у багатьох нормативно-правових актах, проте, вони не дають змоги зрозуміти зміст поняття «судовий контроль», не конкретизують вичерпного переліку його різновидів та особливостей його реалізації. Це суттєвий недолік вітчизняного законодавства, що негативно впливає на розуміння суддями завдань, які повинні вони реалізовувати в рамках судового контролю, форм його здійснення, власних правових можливостей в рамках судового контролю, та на якість судового контролю загалом.

Зміст категорії «контроль» передбачає перевірку діяльності, облік кого-чи чого-небудь, нагляд за чимось [5, с. 271].

З огляду на прив'язку до суб'єкта реалізації, зміст юридичної категорії «судовий контроль» слід вважати процесом перевірки судом законності діяльності учасників судового процесу. Реалізація судового контролю щодо правовідносин у сфері публічного управління апріорі стосується питань забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів чи приватних прав та законних інтересів, що тісно пов'язані з першими. Важко погодитися, що така перевірка може відбуватися лише на певній стадії виконання судових

рішень, чи стосуватися винятково лише певних носіїв державно-владних повноважень (зокрема органів державної виконавчої служби) чи розгляду окремого різновиду судових справ (зокрема кримінальних), про які згадує законодавець. Насправді, сфер реалізації судового контролю є набагато більше.

Апріорі, говорячи у ст. 2 КАС України про можливість перевірки судом фактів прийняття рішень, вчинення дій та бездіяльності суб'єктами владних повноважень всупереч законодавству, визначеній процедурі прийняття, поза межами чи всупереч повноважень таких органів, з порушенням принципів неупередженості, добросовісності, розсудливості й рівності перед законом, пропорційності, своєчасності, тощо, з порушенням прав та законних інтересів окремих осіб, законодавець має на увазі реалізацію судового контролю, хоч і не використовує термін «судовий контроль».

Видається, що термін «судовий контроль» якнайкраще відображає практичну спрямованість діяльності судових органів щодо різних проявів публічно-правових відносин. На часі нормативне закріплення терміна «судовий контроль» щодо різних проявів контрольної діяльності судових органів.

Зовнішні прояви судового контролю можуть бути найрізноманітнішими.

Про судовий контроль можна говорити у випадку здійснення судом контролю за конституційністю нормативно-правових актів, контролю судом за законністю рішень, дій, бездіяльності органів публічного управління, за виконанням судових рішень. Не позбавлене логіки твердження про те, що судовий контроль певною мірою реалізується у рамках роботи апеляційної, касаційної та наглядової інстанцій за законністю (обґрунтованістю) судових рішень, які винесені нищестоящими судами.

У публічно-правовій сфері він може мати превентивну природу й бути спрямованим на забезпечення законності у сфері публічного управління і тим самим гарантування реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Наприклад судовий контроль може стосуватися змісту податкового повідомлення-рішення про нарахування податкового зобов'язання, що повинен сплатити платник податків, зменшення бюджетного відшкодування, відмови Державною податковою службою України платнику податків у поновленні пропущеного строку, рішень про коригування митної вартості чи про країну походження товарів, про визнання незаконною відмови у наданні податкових пільг, тощо.

Превентивний судовий контроль може бути пов'язаним з визнанням таким, що суперечить законодавству рішення чи дії органу публічного управління при розгляді інших категорій справ (адміністративних, цивільних, кримінальних), що не стосуються безпосередньо питання законності рішення органу публічного управління.

Разом з тим судовий контроль у сфері публічного управління може мати наступний характер, стосуватися оскарження рішення, дій органу публічного управління, якими вже порушено право людини у означеній сфері. Як результат наступного судового контролю вченими визнано рішення у справі, яким вирішується спір по суті та надано судом правову оцінку діям та рішенням органу публічного управління і його посадових осіб [2, с. 68].

Важливо наголосити, що судові органи як суб'єкти судового контролю за діяльністю органів публічного управління в Україні в контексті адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи оцінюють нормативно-правовий, правозастосовний, інтерпретаційний акт на предмет дотримання загальних і спеціальних законодавчо визначених, обов'язкових для виконання правил, умов суб'єктами правотворчого процесу у сфері публічного управління. Загальні вимоги є законодавчими

вимогами до всіх правових актів такого роду, натомість спеціальні – враховують специфіку сфери врегулювання та різновиду правового акта.

Загальні вимоги стосуються наявності відповідної компетенції у суб'єкта, котрий приймає правові акти, вимог щодо дотримання форми актів, їхнього змісту та процедури прийняття. Законність цих актів є свідченням дотримання матеріальних та процесуальних вимог чинного законодавства на всіх стадіях їхнього прийняття, забезпечення загального режиму неухильного дотримання чинного законодавства суб'єктами, які приймають правові акти.

Судові органи здійснюють контроль щодо нормативно-правових актів, які зорієнтовані на тривале врегулювання однотипних правовідносин, зумовлюють встановлення, зміну й припинення (скасування) правових норм та, водночас, тягнуть юридичні наслідки, зокрема виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків учасників цих правовідносин [6].

Водночас ці акти націлені на реалізацію чи захист прав та законних інтересів окремих членів суспільства. Неможливість гарантування цих правових можливостей органом публічного управління спонукає їх шукати іншого суб'єкта юридичного гарантування задля втілення власних правових можливостей у життя. Саме суд у таких випадках стає суб'єктом адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи.

Водночас рішення за результатами судового контролю можуть стосуватися визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень (зокрема рішення органу публічного управління про притягнення особи до адміністративної відповідальності).

Судовий контроль стосується змісту та порядку схвалення індивідуального правозастосовного акту органу публічного управління на будь-якому етапі його прийняття. При цьому суд бере до уваги факт порушення діяльністю органу публічного управління у процесі прийняття індивідуального акта правових можливостей людини, створення загрози

їхнього порушення в майбутньому. У будь-якому разі судовий контроль стосується діяльності органу публічного управління, що створює, змінює та припиняє публічно-правові правовідносини. Важливо відзначити, що закон не передбачає можливості в рамках судового контролю загальної оцінки ефективності діяльності органу публічного управління при прийнятті індивідуальних актів, застосування ним вичерпного переліку юридичних заходів [6].

Важливо, що законодавець у змісті КАС України (ст. 246) у мотивувальній частині зобов'язує судові органи з'ясувати факт порушення невизнаних чи оспорених прав й інтересів, щодо захисту яких особа звертається до суду. Тобто у всіх справах, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства судові органи реалізують контрольну діяльність, націлену на захист прав людини у публічно-правових відносинах.

Важливо звернути увагу на те, що законодавець у ст. 5 КАС України не обмежує способи судового контролю та захисту порушених прав особи. Він надає можливість захисту будь-яким способом, що не суперечить законодавству та може бути ефективним для захисту правових можливостей людини. Це положення є свідченням дискреційних повноважень суду як суб'єкта адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи.

Судовий контроль є важливою гарантією прав широкого кола суб'єктів у сфері публічного управління. Законодавець не обмежує коло осіб, права яких можуть бути захищені судом в порядку адміністративного судочинства. Серед осіб, права яких можуть бути захищені судом, законодавець згадує громадян, юридичних осіб, іноземців, осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб. При цьому у своїх правах він урівняв громадян та юридичних осіб нашої держави з іншими згаданими суб'єктами публічно-правових відносин.

Гарантуючу функцію відіграє уся система судового контролю, що охоплює різні форми зовнішнього прояву конституційний судовий контроль; судовий контроль за належним застосуванням положень чинного законодавства правоохоронними органами, іншими судами, за законністю та обґрунтованістю рішень органів публічного управління, процесуальними рішеннями, діяльністю органів дізнання й досудового слідства [7, с. 49].

Слід відзначити важливу роль судового контролю як гарантії захисту прав людини на етапі виконання судових рішень. Судовий контроль за їхнім виконанням в адміністративному судочинстві, як зазначив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009, дає змогу утвердити авторитет нашої держави як правової (п. 3, п. 4 мотивувальної частини) [7], а можливість застосування штрафу за невиконання судових рішень відповідно до постанови Верховного Суду від 23 квітня 2020 року у справі № 560/523/19 визнається заходом для забезпечення конституційного права громадян на судовий захист [8].

Як стверджує К. Кропивна, характеризуючи судовий контроль щодо виконання рішень в адміністративних справах, цілком слушно зазначила, що він є уособленням однієї з ключових функцій судових органів, зокрема реалізації контролю і нагляду за виконання власного рішення, яке має зобов'язальний характер. Водночас вона вважає його додатковим засобом гарантування законності, й захисту правових можливостей особи у адміністративних справах. Судовий контроль слугує забезпеченню безпосереднього виконання рішення суду, оскільки передбачає обов'язок надання звіту органом публічного управління про стан виконання рішення та стан відновлення порушених прав. Захисту прав також слугує процесуальне закріплення права суду самостійно вимагати виконання свого рішення [3, с. 181-182].

Таким чином судовий контроль у сфері публічного управління – це засіб адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів

фізичних та юридичних осіб, що реалізується судовими органами через процедуру судочинства шляхом прийняття рішень суду про визнання незаконними рішень, дій та бездіяльності органів публічного управління задля попередження та припинення порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб цими органами та їхніми посадовими особами у рамках публічно-правових відносин, покарання винних та відновлення порушених правових можливостей таких осіб.

Висновки. Безумовно, в умовах трансформації публічно-правових відносин судовий контроль повинен відповідати запиту суспільства, бути актуальним, тобто забезпечувати законність та захист правових можливостей фізичних та юридичних осіб у всіх сферах публічно-правових відносин. Важливою є динамічність реагування суду на нові виклики, здатність його адаптувати засоби впливу на публічно-правові відносини з огляду на потребу ефективного їх врегулювання. Суд повинен мати достатній обсяг правомочностей, набір інструментів впливу (приписів, дозволів, заборон) на правовідносини у публічно-правовій сфері, мати достатнє фінансове забезпечення для їхньої реалізації. Правове регулювання цієї сфери повинно бути чітким та в достатньому обсязі визначати механізми судового контролю і компетенцію суду у цій сфері.

Література

1. Ковалів М. В. Судовий контроль як гарантія забезпечення прав та свобод громадян. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С.117-124.
2. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 218 с.
3. Кропивна К. О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія*.

Соціологія. Право : збірник наукових праць. 2016. № 3/4 (31/32). С. 177–182.

4. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 7.
5. Словник української мови: [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 4 : І-М / ред. тому: А. А. Бурячок, П. П. Доценко. 1973. 840 с.
6. Науково-практичний коментар до статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. *ЛІГА:ЗАКОН* : вебсайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КК003049> (дата звернення: 05.09.2023).
7. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1. С. 68–79.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 236-8 Кримінально-процесуального кодексу України від 30 червня 2009 р. № 16-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-09#Text> (дата звернення: 05.09.2023).
9. Постанова Верховного Суду від 23 квітня 2020 року у справі № 560/523/19. Адміністративне провадження №К/9901/7195/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88886054> (дата звернення: 06.09.2023).

References

1. Kovaliv, M. V. (2011). *Sudovyi kontrol yak harantiia zabezpechennia prav ta svobod hromadian* [Judicial control as guaranty of citizens' rights and freedoms

- provision]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, 3, 117-124 [in Ukrainian].
2. Hudz, B. D. (2013). Sudovyi kontrol za zakonnistiu administratyvnoi diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady [Judicial control over the legality of administrative activities of executive authorities]: dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv, 218 p. [in Ukrainian].
 3. Kropyvna, K. O. (2016). Sudovyi kontrol yak zasib zabezpechennia efektyvnoho vykonannia sudovykh rishen [Judicial control as a means of ensuring effective execution of court decisions]. *Visnyk NTUU «KPI». Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo : zbirnyk naukovykh prats.*, 3/4 (31/32), 177–182 [in Ukrainian].
 4. Pro sudoustrii ta status suddiv: Zakon Ukrainy vid 02 chervnia 2016 r. № 1402-VIII [On the judiciary and the status of judges: Law of Ukraine dated June 2, 2016 No. 1402-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 31, 7 [in Ukrainian].
 5. Slovnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language:] (1973): [v 11 t.] / AN Ukrainskoi RSR, In-t movoznav. im. O. O. Potebni; redkol.: I. K. Bilodid (holova) [ta in.]. Kyiv: Nauk. dumka, 1970 - 1980. T. 4 : I-M / red. tomu: A. A. Buriachok, P. P. Dotsenko, 840 p. [in Ukrainian].
 6. Naukovo-praktychnyi komentar do statti 17 Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Scientific and practical commentary on Article 17 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine]. *LIHA:ZAKON : vebsait*. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/KK003049> [in Ukrainian].
 7. Arato, E., & Koen, Dzh. (1996). Vidrodzhennia, zanepad i rekonstruktsiia hromadianskoho suspilstva [Revival, decline and reconstruction of civil society]. *Politychna dumka*, 1, 68–79 [in Ukrainian].
 8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen chastyn somoi, deviatoi, punktu 2

chastyny shistnadtsiatoi statti 236-8 Kryminalno-protsesualnoho kodeksu Ukrainy vid 30 chervnia 2009 r. № 16-rp/2009 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the Supreme Court of Ukraine regarding the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of parts seven, nine, point 2 of part sixteen of Article 236-8 of the Criminal Procedure Code of Ukraine dated June 30, 2009 No. 16-rp/2009]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-09#Text> [in Ukrainian].

9. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 23 kvitnia 2020 roku u spravi № 560/523/19. Administratyvne provadzhennia №K/9901/7195/20 [Resolution of the Supreme Court of April 23, 2020 in case No. 560/523/19. Administrative proceedings No. K/9901/7195/20]. Retrieved from <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88886054> [in Ukrainian].