УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/11

Гуть Н.Б.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У роботі розкрито основні наукові підходи до визначення поняття «контрольна функція адміністративного процесу». Наголошено, що визначення змісту контрольної функції адміністративного процесу ускладнюється наявністю трьох чинників. По-перше, поняття «контроль» потребує нині уточнення свого змісту не тільки через його порівняльну характеристику з поняттям «нагляд», а й шляхом співвідношення з іншими категоріями, які стали звичними для нашого законодавства та юридичної науки, – «моніторинг», «ревізія», «ревізування», «інспектування» тощо. По-друге, контрольна функція адміністративного процесу як така не розглядається в наукових публікаціях, її замінюють дослідженнями судового контролю за органами публічної адміністрації. По-третє, поняття «адміністративний процес» може набувати різного змісту у наукових публікаціях залежно від концепції, до якої належить автор дослідження. Обґрунтована думка, що контрольна функція належить до зовнішніх функцій адміністративного процесу, а сфера її реалізації обмежується: а) питаннями встановлення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права (в тому числі адміністративного права) та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень; б) вимогами позивача, адже контроль може здійснюватися адміністративним судом лише на підставі позову особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Встановлено, що до завдань контрольної функції адміністративного процесу належать: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності суб'єктів владних повноважень; б) оцінка діяльності суб'єктів публічної адміністрації у публічно-правовій сфері з точки зору дотримання ними режиму законності; в) створення умов для обґрунтованого застосування способів судового захисту. Зроблено висновок, що контрольна функція набуває свого прояву у тому, що адміністративний процес як форма діяльності судів України забезпечує з боку адміністративних судів контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень на предмет її відповідності режиму законності у сфері публічно-правових відносин.

Ключові слова: *адміністративний процес, функції адміністративного процесу, зовнішні функції юридичного процесу, контрольна функція.*

Постановка проблеми. Коли йдеться про реалізацію контрольної функції органами, установами та організаціями, то виникає необхідність виокремлення двох її видів, таких як:

1) функція зовнішнього контролю, яка реалізується до осіб, що безпосередньо не підпорядковані суб'єкту контролю, та основною метою реалізації якої є стеження за дотриманням вимог, передбачених чинним законодавством. Таку функцію нині реалізують, наприклад, Антимонопольний комітет України, прокуратура України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України та ін.;

2) функція внутрішнього контролю, яка реалізується суб'єктом контролю виключно до підпорядкованих йому структурних підрозділів та осіб. Основною метою такого контролю є стеження за якістю та ефективністю виконання обов'язків, що були покладені на відповідний структурний підрозділ організації чи її окрему посадову (службову) особу національним законодавством та посадовими інструкціями.

Подібна класифікація контрольної функції втрачає сенс, коли йдеться про контрольну функцію права чи юридичного процесу. Адже і право як система загальнообов'язкових правових норм, і юридичний процес як форма діяльності судів України реалізують контрольну функцію лише зовні, тобто до суб'єктів, що перебувають поза системою права та структурою юридичного процесу.

Кожен вид юридичного процесу (конституційний, кримінальний, цивільний, господарський та адміністративний) має свої особливості стосовно реалізації контрольної функції, що зумовлено предметною юрисдикцією судів, а також завданнями та основними засадами судочинства. Зокрема, ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) передбачає завдання

та основні засади адміністративного судочинства, а ст. 19 КАСУ встановлює предметну юрисдикцію адміністративних судів. Незважаючи на це, контрольна функція адміністративного процесу фрагментарно досліджена в науці адміністративного права.

У зв'язку з цим важливим видається розкриття змісту контрольної функції адміністративного процесу, особливо для розуміння його функціонального призначення у правовій системі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні підходи до визначення поняття «контрольна функція» та обґрунтування функцій адміністративного процесу розкриваються у працях О.Ф. Андрійко, Л.Ф. Болтенкової, С.С. Вітвіцького, В.М. Гаращука, В.М. Горшеньова, О.М. Куракіна, О.О. Марченко, П.Д. Матвієнка, О.М. Музичука, А.Й. Присяжнюк, В.С. Шестак та інших учених [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11]. Слід зазначити, що науковці оперують при цьому не терміном «контрольна функція адміністративного процесу», а термінами «судовий контроль у державному управлінні» чи «судовий контроль за органами місцевого самоврядування». Разом із тим в юридичній літературі представлені нині комплексні праці, які присвячені особливостям контролю, що здійснюється адміністративними судами стосовно органів публічної адміністрації. Огляд же цих праць через призму функціонального призначення адміністративного процесу у системі юридичних процесів України дасть змогу розкрити й особливості реалізації контрольної функції адміністративного процесу.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1) визначити основні наукові підходи до визначення поняття «контрольна функція»;

2) охарактеризувати особливості контрольної функції адміністративного процесу України.

Виклад основного матеріалу. Контрольна функція є однією із зовнішніх функцій, яку реалізує адміністративний процес як форму діяльності судів України. Визначення змісту контрольної функції державно-правових явищ (держави, органу, права, правової норми, юридичного процесу тощо) є складним питанням як взагалі для юридичної науки, так і безпосередньо для науки адміністративного права і процесу. Пояснюється це тим, що, по-перше, поняття «контроль» потребує нині уточнення свого змісту не тільки через його порівняльну характеристику з поняттям «нагляд», а й шляхом співвідношення з іншими категоріями, які стали звичними для нашого законодавства та юридичної науки, – «моніторинг», «ревізія», «ревізування», «інспектування» тощо. По-друге, контрольна функція адміністративного процесу як така не розглядається в наукових публікаціях, її замінюють дослідженнями судового контролю за органами публічної адміністрації (за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування). Наприклад, О.О. Марченко констатує факт існування двох видів контролю у сфері управлінських відносин: 1) контролю з боку органів державного управління за підконтрольними їм об'єктами; 2) контролю ззовні за органами державного управління всіма іншими уповноваженими на те суб'єктами, отже, зазначає, що: «особливе місце у системі контролю за органами виконавчої влади належить судовому контролю. Цей напрям діяльності щодо здійснення контролю за суб'єктами владних повноважень є менш розвинутим, але найбільш демократичним і перспективним, а тому потребує свого вивчення та удосконалення в умовах подальшого реформування державного управління у напрямі посилення відповідальності держави перед суспільством і громадянином» [7, с. 27–28]. По-третє, визначення змісту контрольної функції адміністративного процесу ускладнюється і тим, що сам адміністративний процес може набувати різного змісту у наукових публікаціях залежно від концепції, до якої належить автор дослідження (концепція широкого трактування адміністративного процесу, юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу, судова концепція адміністративного процесу тощо).

У зв'язку з цим актуальним постає питання про уточнення змісту та особливостей реалізації контрольної функції адміністративного процесу. Для цього звернемося до праць сучасних науковців, які розглядають у своїх працях проблему визначення поняття «контроль», «державний контроль», «судовий контроль» та «контрольна функція» [7; 8; 10].

Наприклад, О.О. Марченко через аналіз ознак, які притаманні судовому контролю у сфері державного управління, пропонує його авторське визначення. Під судовим контролем у сфері державного управління вона розуміє специфічний вид державного контролю, що здійснюється органами судової влади у спеціальній процесуальній формі за заявою чи позовом відповідного суб'єкта правовідносин, є зовнішнім стосовно підконтрольних суб'єктів та полягає у перевірці правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб і громадян, за результатами якої приймається рішення

про подальшу юридичну долю управлінського рішення (дії, бездіяльності) та спосіб поновлення порушеного останнім права або інтересу особи (держави) [7, с. 38].

Запропоноване визначення судового контролю у сфері державного управління дає в тому числі загальне уявлення і про особливості реалізації контрольної функції адміністративного процесу.

По-перше, звертається увага на те, що адміністративні суди здійснюють контроль за органами публічної адміністрації у спеціально передбаченій законом формі. Тобто такий контроль є одним із видів державного контролю, а тому регламентується спеціальними нормами, які зосереджені в КАСУ. Виникає питання про співвідношення контролю як виду діяльності, що здійснює адміністративний суд, та контролю як функції адміністративного процесу. Справді, це питання є актуальним для уникнення термінологічної плутанини, яка, на жаль, притаманна сучасним дослідженням адміністративно-правових явищ. Не всі функції адміністративного суду як державної інституції співпадають з функціями адміністративного процесу як форми діяльності адміністративних судів в Україні. Наприклад, адміністративні суди реалізують низку функцій, які набувають свого прояву зовні (правосуддя з адміністративних справ, функція контролю за суб'єктами владних повноважень, функція попередження порушень законності тощо), всередині системи адміністративних судів (наприклад, аналітична, кадрова, матеріально-технічна функції та ін.), а також у межах адміністративного судочинства (наприклад, консенсуальна, процесуально-забезпечувальна функції та ін.). Як бачимо, функція правосуддя, аналітична, кадрова та матеріально-технічна функції не можуть реалізовуватись адміністративним процесом. Разом із тим контрольна функція реалізується як адміністративними судами, так і адміністративним процесом. Різниця полягає лише в тому, що адміністративні суди реалізують контрольну функцію стосовно органів публічної адміністрації через таку специфічну форму своєї діяльності, як адміністративний процес, а адміністративний процес як раз і було запроваджено в Україні (тобто йдеться про сутність існування адміністративного процесу в державі) саме для здійснення контролю за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень.

По-друге, О.О. Марченко у своєму визначенні судового контролю у сфері державного управління підкреслює, що такий контроль здійснюється судами за заявою чи позовом відповідного суб'єкта правовідносин. Це важливий момент, що характеризує контрольну функцію адміністративного процесу, адже контроль адміністративного суду завжди буде обмежений предметом спору та змістом позовних вимог. Наприклад, частина перша ст. 160 КАСУ містить чітку вимогу до позивача стосовно того, що він у позовній заяві має викласти свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування. Тобто сфера реалізації контрольної функції адміністративного процесу обмежується вимогами позивача, адже контроль може здійснюватися адміністративним судом лише на підставі позову особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Досліджуючи організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, А.Й. Присяжнюк теж звертає увагу на особливості здійснення судового контролю як одного із видів державного контролю [10, с. 76–77]. Вчений підкреслює, що сам розгляд справи адміністративним судом потребує від нього проведення відповідної перевірки управлінських дій або рішень, що були вчинені суб'єктом владних повноважень. Тобто вчинення правосуддя адміністративними судами не можливе без перевірки рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з огляду на їх відповідність встановленому єдиному режиму реалізації норм публічних галузей права. Частина друга ст. 21 КАСУ акцентує на цьому увагу, передбачаючи перелік вимог до адміністративних судів, які розглядають справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Тобто такі рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень мають здійснюватися: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо тощо.

А.Й. Присяжнюк підкреслює, що здійснення судового контролю дуже часто зумовлюється вимогами фізичних та юридичних осіб, які звертаються зі скаргами або позовами до суду [10, с. 76–77], а особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, а лише під час розгляду справ, які порушуються судом за заявою особи, права чи

інтереси якої порушено [10, с. 202]. У зв'язку з тим, що судовий контроль здійснюється виключно на підставі позовних вимог особи, яка звернулась до адміністративного суду, він не має постійного характеру, а здійснюється час від часу, залежно від інтенсивності звернень осіб до адміністративного суду. Цікаво, що позивача А.Й. Присяжнюк називає «об'єктом державного управління», з чим принципово не погоджуємося. Нині відбувається еволюція категоріального апарату адміністративного права (з якою погоджуємося лише частково), але поняття «державне управління» у широкому його значенні вже не використовується у науковій літературі. Це поняття як рудимент радянського категоріального апарату адміністративного права натепер втратило своє методологічне значення.

Корисні думки для нашого дослідження висловлює П.Д. Матвієнко в своїй праці, яка присвячена контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України [8]. Одразу ж звернемо увагу на певні суперечності, що притаманні цьому комплексному дослідженню. Вчений робить узагальнений висновок, що контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України є постійною за своє суттю діяльністю уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та громадськості [8, с. 50]. При цьому П.Д. Матвієнко визнає факт існування судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як одного із видів державного контролю [8, с. 113]. Таким чином, або загальне визначення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є неповним, бо не передбачає суди суб'єктами контролю, або ж автор досить широко трактує поняття «суб'єкти публічної адміністрації», включаючи до його змісту й адміністративні суди. У попередніх положеннях статті вже відзначався «несистемний» (неповсякденний) характер судового контролю. Тому повністю погоджуючись з думкою, що державний контроль за органами публічної адміністрації може здійснюватися на постійній основі (наприклад, з боку Рахункової палати України), не можемо погодитись з думкою про те, що судовий контроль, який здійснюється за органами місцевого самоврядування, теж є за своєю суттю постійним контролем.

Разом із тим П.Д. Матвієнко ґрунтовно досліджує цілі, завдання і функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України.

По-перше, вчений зазначає, що метою контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування [8, с. 147]. З цим висновком повністю погоджуємося. Наприклад, сфера реалізації контрольної функції адміністративного процесу обмежується питаннями встановлення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права (в тому числі адміністративного права) та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень.

По-друге, П.Д. Матвієнко стверджує, що мета контролю завжди конкретизується у його завданнях та пропонує виділяти такі завдання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної із реалізацією ними власних та делегованих повноважень як суб'єктами адміністративного права України; б) надання повної, достовірної, об'єктивної інформації про стан відповідних суспільних відносин; в) забезпечення дотримання органами місцевого самоврядування вимог чинного законодавства під час реалізації ними адміністративної правосуб'єктності; г) виявлення причин і умов, що сприяли порушенням правових норм вищезазначеними органами; ґ) надання допомоги органам місцевого самоврядування у поновленні законності та дисципліни у своїй діяльності; д) застосування заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства; е) забезпечення притягнення до відповідальності винних у вчиненні правопорушень [8, с. 97–98]. Не з усіма завданнями контролю, що пропонує П.Д. Матвієнко, можна погодитись, але з огляду на особливості адміністративного процесу як форми діяльності судів України, можна було б говорити про такі завдання контрольної функції адміністративного процесу: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності суб'єктів владних повноважень (у межах заявлених позовних вимог), адже саме під час контролю отримується повна, об'єктивна інформація про стан справ у діяльності органів публічної адміністрації; б) оцінка діяльності суб'єктів публічної адміністрації у публічно-правовій сфері з точки зору дотримання ними режиму законності, адже на підставі опрацювання отриманої під час контролю інформації робиться висновок про наявність чи відсутність факту порушення з боку суб'єкта владних повноважень прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; в) створення умов для обґрунтованого застосування способів судового захисту, які передбачені частиною першою ст. 5 КАСУ.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Контрольна функція належить до зовнішніх функцій адміністративного процесу, а сфера її реалізації обмежується:

по-перше, питаннями встановлення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права (в тому числі адміністративного права) та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень;

по-друге, вимогами позивача, адже контроль може здійснюватися адміністративним судом лише на підставі позову особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

2. До завдань контрольної функції адміністративного процесу належать: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності суб'єктів владних повноважень (у межах заявлених позовних вимог), адже саме під час контролю отримується повна, об'єктивна інформація про стан справ у діяльності органів публічної адміністрації; б) оцінка діяльності суб'єктів публічної адміністрації у публічно-правовій сфері з точки зору дотримання ними режиму законності, адже на підставі опрацювання отриманої під час контролю інформації робиться висновок про наявність чи відсутність факту порушення з боку суб'єкта владних повноважень прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; в) створення умов для обґрунтованого застосування способів судового захисту, які передбачені частиною першою ст. 5 КАСУ.

3. Контрольна функція адміністративного процесу полягає у тому, що адміністративний процес контролює діяльність суб'єктів владних повноважень на предмет її відповідності режиму законності у сфері публічно-правових відносин. Такий контроль відбувається під час здійснення судом адміністративного правосуддя та обмежується вимогами позивача.

Список літератури:

1. Андрійко О.Ф. Контроль у сфері державного управління. *Державне управління. Теорія і практика.* Київ : Юрінком Інтер, 1998. 344 с.
2. Болтенкова Л.Ф. К вопросу о развитии контроля в сфере управления. *Советское конституционное законодательство и вопросы государственного управления*. Томск, 1980. С. 72–77.
3. Вітвіцький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2004. 18 с.
4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків : Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
5. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 164 с.
6. Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Запорізький юридичний інститут МВС України, Запоріжжя, 2005. 213 с.
7. Марченко О.О. Форми судового контролю в державному управлінні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Харків, 2011. 168 с.
8. Матвієнко П.Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2011. 221 с.
9. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. … док-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2010. 481с.
10. Присяжнюк А.Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. … док-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2012. 427 с.
11. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Харків : Основа, 2003. 208 с.

Hut N.Yu. CONTROL FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

The paper covers the basic scientific approaches to the definition of the concept "control function of administrative process". The author emphasizes that defining the control function of administrative process is complicated by the existence of three factors. First, the concept "control" currently requires the clarification

of its content not only through its comparative characteristics with the concept "supervision" but also through the correlation with other categories which have become common for our law and legal science – "monitoring", "revision", "revising", "inspection"", etc. Secondly, the control function of administrative process is not considered in scientific publications per se, it is replaced by research on judicial control over public administration bodies. Third, the concept "administrative process" may acquire different meanings in scientific manuscripts depending on the concept to which the author of the study belongs. There is a well-founded opinion that the control function refers to the external functions of administrative process, and the scope of its implementation is limited to: a) establishing a unified regime for the implementation of public law (including administrative law) and the legal status of persons, who are in public relations with authorities; b) the requirements of the plaintiff, because the control can be exercised by the administrative court only based on a claim of a person whose rights and interests have been violated by an illegal decision, action or inaction of authority. The paper marks that the tasks of the control function of administrative process are as follows: a) identification of the actual state of affairs in the activities of authority; b) assessment of the activities of public administration entities in the public law area in terms of their compliance with the rule of law; c) arrangement of conditions for reasonable application of methods of judicial protection. The author concludes that the control function is manifested in the fact that administrative process as a form of activity of the Ukrainian court provides the control of administrative courts over the activities of authorities in terms of their compliance with the rule of law in public relations.

Key words: *administrative process, functions of administrative process, external functions of legal process, control function.*