

10. Про деякі питання валютного регулювання та оподаткування суб'єктів експериментальної економічної зони «Сиваш»: Закон України № 65 від 23.02.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — 12 берез. — Ст. 52.
11. Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області: Закон України № 356-XIV від 24.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — 19 лют. — Ст. 50.
12. Про спеціальну економічну зону «Рені»: Закон України № 1605-III від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — 23 черв. — Ст. 196.
13. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим: Указ Президента України № 740 від 27.06.1999 р.
14. Про спеціальну економічну зону «Інтерпорт Ковель»: Указ Президента України № 702 від 22.06.1999 р. // Урядовий кур'єр. — 1999. — 26 серп.
15. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України № 2181-III від 21.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — 9 берез. — Ст. 44.
16. Про податок на додану вартість: Закон України № 168/97 від 03.04.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 21. — Ст. 156.
17. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України № 334/94 від 28.12.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — 24 січ. — Ст. 28.
18. Про державну податкову службу в Україні: Закон України № 509-XII від 04.12.1990 р. // Голос України. — 1991. — 12 січ.
19. Про систему оподаткування: Закон України № 1251-XII від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — 24 верес. — Ст. 510.
20. Інструкція про порядок застосування та стягнення фінансових санкцій органами державної податкової служби, затверджена наказом ГДП України від 20 квітня 1995 р. № 28 // Офіційний вісник України. — 2001. — 13 квіт. — Ст. 578.

УДК 347.98

*І. К. Залюбовська,  
канд. юрид. наук, в. о. доцента кафедри адміністративного  
та фінансового права ОНЮА*

### **СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ІСТОРІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Конституція України гарантує судовий захист від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, що порушують права і свободи людини і громадянина. У частині другій ст. 55 Основного Закону визначено: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

У повсякденному житті ця конституційна гарантія права на судовий захист від неправомірних дій органів державної влади має реалізовуватися через систему адміністративних судів.

Адміністративна юстиція в нашій країні має досить давню історію ще з часів царської Росії. Так адміністративно-правові спори у дореволюційній Росії другої половини XIX ст. розглядалися спеціально створеними органами — змішаними губернськими присутствіями, до складу яких входили чиновники

та представники дворянського, земського міського самоврядування. Функціонування цих органів в умовах відсутності процесуальних підстав не відрізнялося регулярністю та постійністю.

Формування моделі адміністративної юстиції у царській Росії характеризувалося різноманітністю підходів, думок і тим самим було аналогічним досвіду західноєвропейських країн, де також формувалися різні системи адміністративної юстиції.

Україна вже здавна намагалася ввести адміністративну юстицію, подібну до західноєвропейських зразків. Першою спробою запровадження адміністративної юстиції можна вважати проект Народного комісаріату юстиції України від 1921 р. і ст. 158 українського Адміністративного кодексу від 12 жовтня 1927 р., відповідно до яких всі важливі заходи щодо здійснення розпорядчих актів управління могли бути оскаржені у суді. Конституція СРСР 1977 р. і Конституція Української РСР 1978 р. закріпили за громадянами право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів, яке реалізується в порядку, встановленому законом. Але аж через десять років, під час «перебудови», у червні 1987 р. на втілення цих конституційних положень було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, які порушили права громадян» і лише після цього предметом оскарження у суді стали дії колегіальних державних органів, хоча акти органів державного управління і посадових осіб, що мали нормативний характер, не підлягали судовому оскарженню, такі питання вирішувалися лише в адміністративному порядку, тобто оскарження у вищестоящі органи державної влади.

Слід звернути увагу на те, що предмет судового оскарження суттєво розширився після викладення глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України у новій редакції, згідно із Законом від 31 жовтня 1995 р. Але лише у 1996 р. нова Конституція України передбачила універсальне правило: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб»<sup>4</sup>. Задля реалізації цього права громадян зараз відбувається процес формування системи адміністративних судів. Перший законодавчий крок до створення адміністративних судів зроблено в ході так званої «малої судової реформи» 2001 р., коли законом було рекомендовано Голові Верховного Суду та Міністрові юстиції підготувати та внести Президентові подання щодо утворення Вищого адміністративного суду, тим часом Верховна Рада України прийняла Закон України «Про судоустрій» (07.02.2002), яким було визначено місце адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції, встановлено трирічний строк для їх створення. Систему адміністративних судів, відповідно до Закону, становлять місцеві (окружні) адміністративні суди, що утворюються в округах згідно з указом Президента, апеляційні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд України. Найвищою інстанцією у вирішенні адміністративних спорів має стати Судова палата Верховного Суду України в адміністративних справах. На виконання положень зазначеного Закону 1 жовтня 2002 р. Президент України підписав Указ, яким у місті Києві утворено Вищий адміні-

стративний суд України. У грудні 2003 р. було призначено 13 суддів Вищого адміністративного суду України, тобто почався процес практичної реалізації судової реформи в аспекті створення адміністративних судів. Паралельно з цим іде і процес створення нормативної бази задля забезпечення їх функціонування. Так, ще у 1996 р. була створена робоча група з підготовки проекту Адміністративного процесуального кодексу, але на жаль і досі жодний з запропонованих проектів Верховною Радою України не прийнятий.

Судовий контроль — це здійснення контрольної функції держави судовою гілкою влади в межах судово-процесійної форми. На сьогодні судовий контроль здійснюється Конституційним судом, судами загальної юрисдикції та господарськими судами з метою охорони конституційного строю держави, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності. Судовий контроль завжди здійснюється у тій чи іншій формі правосуддя. Тому при співвідношенні поняття судовий контроль та правосуддя первинним є поняття правосуддя. Здійснення правосуддя по справам, що виникають з адміністративно-правових відносин, має завжди проводитися з обов'язковим дотриманням конституційних принципів організації і функціонування правосуддя (наприклад, принципи рівності сторін, відкритого розгляду справи, незалежності та недоторканості суддів).

Судовий контроль за нормотворчою діяльністю органів публічної влади починається при розгляді суддею (судом) юридичного спору (справи). Головним (але не єдиним) принципом, яким має керуватися суд, є прийняття рішення на підставі конкретного закону, що регламентує відповідні відносини. Однак при прийнятті рішення нерідко потрібно виявляти ієрархію (підпорядкованість) нормативних правових актів, які використовуються при розгляді конкретної справи. Якщо судом буде встановлено, що законодавчий акт, що має бути застосований у цій справі суперечить Конституції України або закону, що має вищу юридичну силу, то рішення суду має базуватися на положеннях нормативних актів, що мають вищу юридичну силу.

Адміністративна юстиція — це одна з форм здійснення судового контролю за публічним управлінням, в межах якого судом перевіряється законність адміністративних дій і прийнятих органами управління адміністративних актів (правових актів управління), вживаються заходи з поновлення порушених прав і законних інтересів, притягуються до відповідальності особи, винні в порушенні законодавства. Рішенням суду управлінський акт може бути скасований повністю або частково змінений. Але слід зауважити, що при здійсненні судового контролю підставою для скасування чи зміни акта управління може бути лише його не відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, у той час коли при здійсненні контролю органами виконавчої влади за діяльністю підпорядкованих органів контролюється не лише законність, а й доцільність та ефективність прийнятого управлінського рішення.

«Традиційно в літературі розглядаються два види нормоконтролю: абстрактний та конкретний. Абстрактний нормоконтроль полягає в перевірці законності правових актів, які безпосередньо є предметом судового розгляду, тобто позов або протест прокурора стосується саме визнання акту управління

недійсним. Абстрактний судовий контроль в галузі публічного управління здійснюється судами при розгляді цивільних або господарських справ.

Здійснення судом конкретного нормоконтролю полягає у тому, що суд, встановивши невідповідність нормативного акту закону і факт порушення у результаті застосування такого акту суб'єктивних прав і інтересів конкретної особи, приймає рішення про визнання цього акту недійсним. Конкретний судовий контроль застосовується при розгляді судами цивільних, кримінальних чи адміністративних справ. В цьому випадку вирішення питання про законність тих чи інших адміністративних дій і правових актів управління є другорядним завданням (що не принижує його значення) по відношенню до головного завдання — судового вирішення конкретної справи. Факт порушення законності при прийнятті актів управління може бути виражений у окремій ухвалі суду, у судовому рішенні або у постанові про направлення справи на додатковий розгляд. Суб'єкт відносно діяльності якого була винесена окрема ухвала суду має розглянути її у місячний термін та сповістити суд про прийняте рішення. Такий вид судового контролю за діяльністю органів державної влади називають опосередкованим контролем, тобто при вирішенні конкретної справи суд приймає рішення про законність нормативно-правових актів органів державної влади.

З практичної точки зору дуже важливим є те, щоб після визнання судом нормативного акту недійсним він був дійсно скасований або змінений. Крім цього постає питання щодо приведення у відповідність з чинним законодавством дій, що могли мати місце при виконанні рішень, признаних судом протиправними, а також поновлення порушених прав громадян.

Головною вимогою що висувається до судового контролю, є повномасштабність судово-правового захисту прав та свобод громадян, тобто контролю мають підлягати всі рішення, дії та бездіяльність органів публічної влади та їх представників.

Необхідність посилення судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб обумовлена тим, що зазначені посадові особи є суб'єктами реалізації заходів державного примусу. Останнім часом кількість суб'єктів, що застосовують норми права, мають право накладати стягнення на фізичних та юридичних осіб значно збільшилась. До них, наприклад, належать посадові особи органів санітарно-епідеміологічного нагляду, комітету земельних ресурсів, органів Міністерства екології, пожежних інспекцій, Антимонопольного комітету, Національної ради з питань телебачення та радіомовлення та інші. Тому, з одного боку, всі суб'єкти правозастосування мають знати свої повноваження та межі адміністративного впливу, а з іншого — уповноважені суб'єкти мають застосовувати заходи державного примусу відповідно до положень чинного законодавства України, без порушення законних прав та свобод громадян.

Особливе місце у системі органів уповноважених на реалізацію судового контролю займає Конституційний Суд України.

Конституційний Суд України — це єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, головним завдання якого є гарантування верховенства Конституції

як Основного Закону держави на всій території України. КСУ складається з 18 суддів, по шість суддів призначають Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України.

До повноважень КСУ належить: вирішення питання про відповідність Конституції України законів та інших правових актів ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Крім зазначеного, слід пам'ятати, що на сьогодні, доки не створена остаточно і не працює система адміністративних судів, всі адміністративні спори розглядаються судами загальної юрисдикції та господарськими судами.

#### Примітки

\* Частина перша ст. 55 Конституції України від 28 червня 1996 р.

#### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
2. Довідник Ради Європи з принципів адміністративного права, які стосуються відносин між адміністративними органами та приватними особами. — Страсбург, 1996.
3. Авер'янов В. Б. Забезпечення прав людини в сфері виконавчої влади // Правова держава. — К., 1998. — Вип. 9.
4. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд.: І. Б. Колушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.
5. Андрийко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис... д-ра юрид. наук. — К., 1999.
6. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.
7. Ківалов С. В. Державний контроль в Україні: Тези наук.-практ. конф. — О., 1992.
8. Поліщук О. Контроль у державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення // Вісник УАДУ. — 2000. — № 2. — С. 74.
9. Стефанюк В. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади // Право України. — 1998. — № 3. — С. 3-9.

УДК 334.722.8

**Т. О. Голоядова,**  
канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного права  
та підприємництва ОНЮА

### ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКИМИ АТ У КОНТЕКСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗОВНІШНІХ ДЖЕРЕЛ ЗАЛУЧЕННЯ БІЗНЕС-ЕЛІТИ

Добре відомим є факт, що коли у 1914 р. Генрі Форд встановив на своїх підприємствах значно вищу оплату праці (легендарні 5 дол. на день), він тим самим забезпечив не тільки нечуваний приплив бажаючих працювати на своїх підприємствах, а й поклав початок підбору кадрів як окремій професії. Автомобільному магнату прийшлося найняти десятки фахівців, які займалися лише