

УДК 351.9 + 342.951:347.99(477)

DOI: 10.35432/tisb322024321889

Микола Миколайчук

*доктор наук з державного управління, професор
професор кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0001-7837-0229>
e-mail: mykmm67@gmail.com*

РОЛЬ КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено механізми контролю публічної влади в Україні, зокрема судової, у контексті забезпечення демократичних принципів та верховенства права. Автор акцентує увагу на судовій реформі, яка привела до значних законодавчих змін, але потребує подальшого вдосконалення для відповідності міжнародним стандартам. Окреслено сучасні виклики, пов'язані з підвищенням ефективності судового адміністрування та організації роботи судів, що сприяє прозорості й підзвітності влади. Аналізуються види контролю за публічною владою, серед яких державний, громадський та міжнародний, а також їх взаємодія для запобігання зловживанням владою. Підкреслено значущість контролю як механізму легітимації публічної влади, захисту прав людини та розвитку демократичних інституцій. Визначено перспективи подальшого вдосконалення системи контролю для посилення довіри громадян до судової влади.

Ключові слова: публічне адміністрування, судова система, інститут контролю, функціональне призначення інституту контролю.

Mykola Mykolaichuk

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Professor of the Department of Public Administration and Regionalism
ESI of Public Service and Administration Odesa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0000-0001-7837-0229>
e-mail: mykmm67@gmail.com*

THE ROLE OF CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE JUDICIAL SYSTEM IN UKRAINE

The development of mechanisms for the implementation of public authority that would prevent its usurpation, avert abuse by holders of state power, reduce the gap between nominal and actual democracy, and ensure critical guarantees for the protection of human rights is of paramount importance. This approach aligns with the concept of "responsible sovereignty" and underscores the importance of effective oversight of public authority.

The purpose of this article is to identify the main characteristics of public administration control over the judicial system in Ukraine, determine its types, and analyse the forms of their interaction. This will facilitate a deeper understanding of control mechanisms and their role in ensuring legality and accountability in public administration.

The article explores the mechanisms of oversight of public authority in Ukraine, particularly the judiciary, in the context of upholding democratic principles and the rule of law. The author emphasizes judicial reform, which has led to significant legislative changes but still requires further improvement to meet international standards. The article outlines contemporary challenges related to enhancing judicial administration efficiency and court organization to promote transparency and

accountability in governance. It examines various types of public authority control, including state, public, and international control, as well as their interactions to prevent abuses of power. The importance of oversight as a mechanism for legitimizing public authority, protecting human rights, and developing democratic institutions is highlighted. Prospects for further improving the control system to strengthen public trust in the judiciary are identified.

Oversight of public authority serves two key functions: first, to protect freedoms in the interests of the people as the source of state power; and second, to ensure the legitimacy of authority in its own interest. Broadly, the goals of state oversight include protecting the constitutional order, ensuring human and civil rights and freedoms, improving the efficiency of public administration, creating guarantees of state stability, ensuring the compliance of legal acts with the Constitution, introducing legality in the actions of officials, and maintaining law and order in the state as a whole.

The legitimacy of public authority becomes tangible only when civil society and its institutions effectively oversee the implementation of political and legal processes, thereby preventing the usurpation of power by any social group, party, clan, or faction. Effective oversight of public authority institutions is a cornerstone of public trust in them, and trust is undoubtedly recognized as one of the most vital components of the democratic system of governance in modern countries.

Keywords: public administration, judicial system, oversight institution, functional purpose of the oversight institution.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Україна здійснює послідовні кроки для вдосконалення системи судової влади. Проведення судової реформи, наслідком якої стали якісно нові зміни до Конституції України, прийняття законів «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя», а також внесення змін до низки інших нормативно-правових актів, хоча і стало значним кроком уперед, все ж не повністю забезпечило відповідність національної судової системи міжнародним стандартам.

Якісні зміни в судовій системі можна розглядати через призму переосмислення ролі суду як органу, покликаного захищати права та основоположні свободи людини. Така діяльність має ґрунтуватися на принципах справедливості, незалежності, доступності та відкритості. Водночас важливим аспектом реформування є не лише підвищення ефективності відправлення правосуддя, але й вдосконалення судового адміністрування всередині судових установ, що забезпечить ефективну організацію роботи судів та реалізацію принципів верховенства права й справедливості в суспільстві.

На сьогодні актуальним є розроблення механізмів реалізації публічної влади, які б унеможливили її узурпацію, попереджували зловживання з боку суб'єктів державно-владних повноважень, сприяли скороченню розриву між номінальною та реальною демократією, а також забезпечували важливі гарантії захисту прав людини. Такий підхід відповідає концепції «відповідального суверенітету» і підкреслює важливість ефективного контролю над публічною владою.

Сучасні дослідження демонструють, що процедури та форми контролю над публічною владою, зокрема судовою, поряд із механізмами її обмеження та стримування, є невід'ємними складовими ідеології конституціоналізму. Окремі науковці об'єднують ці елементи в поняття «демократичне верховенство права». Це підкреслює значущість контролю як елементу принципу верховенства права, що включає народний суверенітет, поділ влади, представницьке правління, обмежене і відповідальне врядування, контроль за конституційністю парламентських законів та юрисдикційний контроль за адміністративними діями і підзаконним регулюванням.

Контроль публічного адміністрування судової системи в Україні є важливим елементом принципу верховенства права, включаючи народний суверенітет, поділ влади,

представницьке правління, обмежене та відповідальне врядування, а також контроль за конституційністю парламентського законодавства та адміністративних дій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Останнім часом значно зросла кількість наукових досліджень, присвячених різним аспектам теорії контролю як інструмента публічного адміністрування. Ці доробки дають можливість простежити історію формування та розвитку концепцій контролю і практик контрольної діяльності. У вітчизняній науці проблемам контролю приділили увагу такі науковці, як О. Ф. Андрійко [1], В. М. Гаращук [2], І. К. Залюбовська [3], Д. В. Лученко [4], О. І. Сушинський [9], В. С. Шестак [5] та інші. Їхні праці стали важливим внеском у розвиток теоретичних і практичних підходів до аналізу контрольних механізмів у різних сферах суспільного життя. Контроль над публічною владою, зокрема судовою, є складовою соціального контролю, однак його роль як інструмента стабільності й розвитку суспільної системи недостатньо досліджена. Зазначене потребує більш глибокого аналізу взаємозв'язку між соціальним контролем, стабільністю суспільства та розвитком демократичних інституцій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є визначення основних характеристик контролю публічного адміністрування судової системи в Україні, ідентифікація його видів та аналіз форм їх взаємодії. Це сприятиме глибшому розумінню механізмів контролю та їх ролі у забезпеченні законності та відповідальності у публічному адмініструванні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Контроль над публічною владою є однією з форм соціального контролю, а тому його сутність неможливо повністю зрозуміти без аналізу цього поняття. Соціальний контроль забезпечує стабільність і розвиток соціальної системи, впорядковує її структуру, регулює взаємодію з оточуючим середовищем та сприяє досягненню цілей її подальшого розвитку [6, с. 3]. Контроль орієнтує управлінські процеси відповідно до ідеальних моделей, коригуючи поведінку підконтрольного суб'єкта [9, с. 23].

Контроль є об'єктивним соціальним феноменом, що виник у процесі еволюції суспільства. Без контролю неможливо забезпечити подальший розвиток суспільства, який базується на аналізі поточного стану і застосуванні нових факторів розвитку. Наука соціального управління виділяє такі основні напрямки контролю: 1) визначення умов, що регулюють бажану поведінку об'єкта; 2) забезпечення руху об'єкта в заданому напрямку за допомогою специфічних методів та інструментів; 3) виявлення та усунення відхилень від соціально прийнятної поведінки [5].

Один із важливих аспектів контролю – його роль як обмежувальної функції системи, яка виконує завдання зворотного зв'язку та забезпечує моніторинг стану системи в цілому. У цьому сенсі значення контролю в демократичній державі найбільш виражене, оскільки саме «інституціолізований зворотний зв'язок держави з громадською думкою забезпечує контроль суспільства над державним апаратом» [9, с. 48].

Контроль над публічною владою, зокрема судовою, як і будь-яка форма контролю, є поєднанням суб'єктно-об'єктних властивостей на різних рівнях управління, що проявляється у таких аспектах: 1) кожен суб'єкт, виконуючи свої функції, одночасно є об'єктом для суб'єктів вищого рівня; 2) кожен об'єкт виконує функції суб'єкта у двох формах: у межах конкретної організації через саморегулювання та в обмеженому форматі участі в діяльності вищих суб'єктів; 3) існують змішані суб'єкти та об'єкти, коли один об'єкт підпадає під вплив кількох суб'єктів, що вимагає чіткого розмежування їхніх впливів.

Тривалий час держава традиційно сприймалася як суб'єкт влади, тоді як суспільство розглядалося як об'єкт її впливу [9, с. 3]. Спочатку, до другої половини ХІХ ст., контроль у державному управлінні здійснювався виключно з боку держави: державні органи контролювали як діяльність інших державних структур, так і поведінку громадян. Контроль з

боку громадян та громадських об'єднань щодо державних органів практично не був представлений [2, с. 60].

Сучасна концепція виходить з того, що влада народу є первинною щодо державної влади, яка є її похідною. У демократичній державі народ виступає суб'єктом влади, передаючи її державним інституціям через вибори. Державна влада, у свою чергу, здійснюється від імені та за участю народу [6, с. 37]. У демократичному суспільстві народ як сукупність громадян та їх асоціацій реалізує публічну владу як безпосередньо, так і через делеговані інституції – органи державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, саме народ здійснює контроль як за власною діяльністю (самоконтроль, внутрішній контроль), так і за діяльністю делегованих інституцій (мета-контроль, зовнішній контроль) [7, с. 46].

Суб'єктом контролю над публічною владою виступає народ, який здійснює цей контроль як безпосередньо, так і через уповноважені органи, що мають відповідні повноваження від імені суспільства.

У взаємовідносинах між народом і публічною владою формується базовий рівень взаємодії, який забезпечує реалізацію принципу верховенства народу. Цей принцип є ключовим у політичній функції демократичної держави та передбачає три основні аспекти: участь громадян у формуванні органів влади через обрання представників, які виконують державні й муніципальні функції; забезпечення можливості брати участь у прийнятті державних рішень шляхом референдумів; та реалізацію права на контроль за діяльністю державної влади й виконанням ухвалених рішень [8, с. 164].

Народ, як єдиний суверен, делегуючи повноваження державі, зберігає за собою право визначати межі, які держава не повинна переступати в обмеженні свобод громадян. Контроль над діяльністю держави здійснюється як щодо публічної влади загалом, так і стосовно окремих її органів і посадових осіб [8, с. 46]. Водночас існує другий рівень контролю – внутрішній контроль, який здійснюють самі державні органи відносно своєї діяльності [3, с. 13].

Таким чином, первинним суб'єктом контролю над владою є народ. Цей контроль може бути реалізований напряму, насамперед через виборчий процес. Вибори забезпечують первинну легітимацію державної влади, підтверджуючи її відповідність суспільним ідеалам. Подальша легітимація досягається через періодичну оцінку діяльності влади на основі громадської думки [9, с. 37]. Інститути громадянського суспільства також виконують функції зовнішнього контролю, формуючи систему громадського нагляду. Крім того, уповноважені органи, що діють від імені народу, здійснюють державний (внутрішній) контроль. Його суть полягає у перевірці діяльності інших державних органів та їхніх уповноважених суб'єктів. Як зазначається у літературі, виборчий процес слід розглядати не лише як обрання законодавців, а радше як делегування функцій «контролерів», які мають забезпечувати реалізацію вимог і інтересів виборців, а також ретельно перевіряти діяльність органів управління [9, с. 82].

Суб'єктами державного контролю в Україні є, зокрема, Верховна Рада України, включаючи її робочі органи, такі як Уповноважений Верховної Ради з прав людини та Рахункова палата України, а також Президент України. Ці суб'єкти формують першу ланку контролю, яка отримує легітимність через згоду народу, висловлену під час виборів. Такі суб'єкти визначаються як носії первинної легітимації контрольних повноважень.

Однак, відповідно до принципу поділу влади та механізму стримувань і противаг, діяльність парламенту та Президента України також виступає об'єктом контролю. Цей контроль здійснюється як безпосередньо народом, так і іншими органами державної влади.

Відповідно до конституційних норм, парламент і Президент України мають повноваження формувати інші органи державної влади. Ці органи, отримуючи опосередковану легітимацію від народу через участь парламенту та Президента у їх формуванні, набувають право на здійснення своїх функцій. Усі органи державної влади, які

створюються за участю суб'єктів первинної легітимації, є підконтрольними та підзвітними їм. Водночас ці органи виконують контрольні функції щодо інших елементів системи влади, набуваючи статусу суб'єктів контролю вторинної легітимації.

Окрему роль у системі контролю за державною владою відіграє міжнародна спільнота, представлена міжнародними контрольними інстанціями та іншими суб'єктами міжнародного права. Такий контроль виникає з міжнародно-правових зобов'язань держави. Його основи закладено як відповідь на порушення прав людини та ігнорування людської гідності, що набули масового характеру під час національних і міжнародних конфліктів, зокрема напередодні та під час Другої світової війни. У відповідь було розроблено міжнародні стандарти у сфері прав людини, закріплені в низці міжнародно-правових актів.

Міжнародні контрольні органи отримують свої повноваження через процедури, за якими держава добровільно погоджується на обмеження суверенних прав. Це включає визнання державою обов'язковості норм міжнародного публічного права та юрисдикції відповідних міжнародних і регіональних судових інстанцій. Ухвалення таких рішень здійснюється через конституційні положення, які виражають суверенну волю народу. Таким чином, міжнародні контрольні інстанції можуть вважатися суб'єктами контролю процедурної легітимації.

Визначено, що контроль над публічною владою включає три основні складові: державний, громадський і міжнародний контроль. Державний контроль являє собою внутрішній механізм, за допомогою якого суб'єкти публічної влади здійснюють взаємний нагляд у межах системи реалізації своїх повноважень. Він є виключною компетенцією органів державної влади або уповноважених ними суб'єктів, результати діяльності яких забезпечуються державою. Державний контроль має нормативну основу, спрямовується на досягнення певного правового результату, функціонує як елемент правового регулювання суспільних відносин, що забезпечує стабільність, охорону соціальних благ і захист суспільного порядку. Його реалізація відбувається через систему послідовних дій суб'єктів права у визначених процесуальних формах, а об'єктом виступають суспільні відносини, пов'язані з реалізацією публічно-владних повноважень. Результати контрольної діяльності фіксуються в офіційних документах, що надає їм формальної визначеності. Цей контроль має здійснюватися відповідно до загальних принципів права, принципів державного управління, таких як демократизм, публічність і гласність, а також принципів контрольної діяльності, до яких належать об'єктивність, доцільність, систематичність, професійність, економічність тощо.

Громадський контроль є зовнішнім стосовно системи публічної влади. Він сприяє участі громадян в управлінні державними справами, при цьому суб'єкти громадського контролю представляють інтереси громадськості, а не держави. Громадський контроль виконує роль механізму, що забезпечує баланс інтересів різних соціальних груп і запобігає конфліктам. Це форма соціальної активності, яка не залежить від дій влади, є об'єктивним і невід'ємним інститутом будь-якого суспільства. Порівняно з державним або міжнародним контролем, громадський контроль є менш структурованим, має низьку ступінь формалізації й нормативної регламентації, а його рішення зазвичай носять рекомендаційний характер. Незважаючи на відмінності, громадський і державний контроль мають спільний об'єкт – суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації публічно-владних повноважень. Громадський контроль відіграє важливу роль у забезпеченні прозорості та підзвітності влади перед суспільством.

Сфера громадянського суспільства не обмежується виключно здійсненням контролю над реалізацією публічної влади, оскільки суб'єкти громадянського суспільства можуть ставити за мету реалізацію чи захист власних приватних інтересів, а також захист суспільно корисних інтересів, які не враховуються державою чи бізнесом. У свою чергу, коло суб'єктів громадського контролю не обмежується лише суб'єктами громадянського суспільства. Воно

може включати окремих індивідів, а також приватні утворення, які не є частиною громадянського суспільства чи апарату публічної влади, наприклад, економічні структури.

Співвідношення між громадським і державним контролем залежить від характеру державного устрою. У тоталітарній державі домінує тотальний державний контроль, що охоплює як суспільну, так і приватну сфери життя. У демократичній державі громадський контроль виступає важливим механізмом забезпечення підзвітності та прозорості діяльності публічної влади.

Зовнішній (наднаціональний) контроль за діяльністю державної влади здійснюється міжнародною спільнотою через міжнародні контрольні інстанції та інші суб'єкти міжнародного права. Такий контроль випливає із зобов'язань держави як суб'єкта міжнародного права. Його формування стало реакцією на масові порушення прав людини та людської гідності, особливо в період Другої світової війни. Це обумовило створення міжнародних стандартів із прав людини, закріплених у міжнародно-правових актах.

Міжнародні контрольні інстанції не належать до суб'єктів первинної чи вторинної легітимації, однак свої повноваження вони отримують у межах процедур, що передбачають добровільну згоду держав на часткове обмеження своїх суверенних прав. Держави визнають для себе обов'язковість норм міжнародного публічного права та юрисдикцію відповідних міжнародних органів через конституційні положення, що виражають суверенну волю народу. Таким чином, міжнародні контрольні інстанції є суб'єктами процедурної легітимації.

Держави, які делегували частину своїх повноважень міжнародним органам для контролю за виконанням міжнародних договорів, не можуть посилаючись на порушення суверенітету, оскільки передача суверенних прав відбулася з їхньої добровільної згоди. Водночас це стосується передачі окремих прав, а не обмеження суверенітету держави загалом.

Міжнародний контроль має спільний із державним і громадським контролем об'єкт – суспільні відносини, пов'язані з реалізацією публічно-владних повноважень. Він передбачає нагляд і перевірку, спрямовані на запобігання, виявлення й усунення порушень міжнародних норм. Суб'єктами міжнародного контролю є організації, установи, уповноважені особи, які діють на основі міжнародних договорів. Основними формами такого контролю є розгляд державних і альтернативних звітів, поданих інститутами громадянського суспільства, розгляд індивідуальних і колективних скарг, а також діяльність міжнародних судів і трибуналів. Рішення міжнародних органів здебільшого мають рекомендаційний характер, оскільки ці органи не наділені правом примусу чи можливістю безпосередньо втручатися в діяльність держав.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, викладене вище дозволяє зробити висновок, що контроль над публічною владою виконує два ключових завдання: перше – захист свобод в інтересах народу як джерела державної влади, і друге – забезпечення легітимності влади в її власних інтересах [7, с. 30]. У широкому сенсі цілями державного контролю є охорона конституційного ладу, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, підвищення ефективності державного управління, створення гарантій стабільності державного устрою, забезпечення відповідності правових актів Конституції, запровадження законності у діях посадових осіб, а також забезпечення правопорядку й дотримання законності в державі загалом.

Легітимність публічної влади стає реальною лише за умови, що громадянське суспільство та його інституції здатні ефективно контролювати реалізацію політико-правових процесів, виключаючи можливість узурпації влади будь-якою соціальною групою, партією, кланом чи угрупованням [2, с. 36]. Реальний контроль над інституціями публічної влади є запорукою довіри до них з боку населення, а довіра, безсумнівно, визнається однією з найважливіших складових демократичної системи організації влади у сучасних

країнах [10, с.40].

Разом з тим, залишається недостатньо вивченим перехід від монополії держави на контроль до збалансованої системи, що включає громадський та міжнародний контроль, а також ефективність сучасних форм участі громадян у контролі над публічною владою, зокрема судовою, що є перспективою подальших розвідок.

Література

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 300 с.
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.
3. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні. О.: Юрид. л-ра, 2003. 104 с.
4. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х. : Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого, 2003. 180 с.
5. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Х., 2002. 18 с.
6. Туленков М. В. Організаційна взаємодія в демократичній системі соціального управління К. : ПК ДСЗУ, 2007. 102 с.
7. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності право-охоронних органів в Україні : монографія / С. Ф. Денисюк. – Х. : ТД «Золота миля», 2010. – 368 с.
8. Співак В. М. Суверенна держава у процесі глобалізації / В. М. Співак // Порівняльно-правові дослідження. - 2009. - № 2. - С. 163-173.
9. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
10. Косінов С. Види контролю в демократичній державі. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 3 (82). С. 40–47.

References

1. Andriiko O. F. Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady. K. : Nauk. dumka, 2004. 300 s.
2. Harashchuk V. M. Kontrol ta nahliad v derzhavnomu upravlinni. Kh. : Folio, 2002. 176 s.
3. Zaliubovska I. K. Orhanizatsiino-pravovi zasady derzhavnoho kontroliu v Ukraini. O.: Yuryd. l-ra, 2003. 104 s.
4. Luchenko D. V. Kontrolne provadzhennia : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kh. : Nats. yuryd. akad. im. Yaroslava Mudroho, 2003. 180 s.
5. Shestak V. S. Derzhavnyi kontrol v suchasni Ukraini (teoretyko-pravovi pytannia) : avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.01. Kh., 2002. 18 s.
6. Tulenkov M. V. Orhanizatsiina vzaemodiia v demokratychnii systemi sotsialnoho upravlinnia K. : IPK DSZU, 2007. 102 s.
7. Denysiuk S. F. Hromadskyi kontrol yak harantiia zakonnosti u administratyvni diialnosti pravo-okhoronnykh orhaniv v Ukraini : monohrafiia / S. F. Denysiuk. - Kh. : TD «Zolota mylia», 2010. - 368 s.
8. Spivak V. M. Suverenna derzhava u protsesi hlobalizatsii / V. M. Spivak // Porivnialno-pravovi doslidzhennia. - 2009. - № 2. - S. 163-173.
9. Sushynskiy O. I. Kontrol u sferi publichnoi vlady: teoretyko-metodolohichni ta orhanizatsiino-pravovi aspekty. Lviv : LRIDU UADU, 2002. 468 s.
10. Kosinov S. Vydy kontroliu v demokratychnii derzhavi. Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy. 2015. № 3 (82). S. 40–47.