

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОСОБЛИВА КОНСТИТУЦІЙНА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ
ВЛАДИ УКРАЇНИ

Протягом багатьох років у вітчизняній юридичній науці поняття правосуддя і суд були майже тотожні. Тобто, досліджуючи поняття органів судової і правоохоронної системи (поняття судова влада, відокремлене від правоохоронних органів, у вітчизняній науці з'явилося після закріплення на вищому державному (конституційному) рівні принципів побудови правової держави), вчені обов'язково пов'язували функціонування судових органів зі здійсненням пріоритетної для них функції – правосуддя. Навіть VIII розділ Конституції України 1996 р., присвячений викладенню основ організації і функціонування судової влади в Україні, називається «Правосуддя», а не «Судова влада», хоча фактично містить не тільки засади здійснення правосуддя в державі як форми реалізації судової влади, а й засади інших конституційно-правових форм реалізації судової влади, таких як судовий контроль (ч.2 ст.124 Конституції), судове самоуправління (ч.2 ст.130 Конституції України) та деяких інших [1].

З початку судової реформи в Україні, проголошеної Концепцією про судово-правову реформу в Україні від 28.04.1992 р. [2], судова влада, тобто ті органи, які її здійснюють, повинні реформуватися шляхом побудови в державі судової гілки влади як самостійної і рівної з іншими гілками державної влади. У зв'язку з цим поняття судової влади розширилося, як і розширилися форми її реалізації, які раніше в науці конституційного права розглядалися як різновиди важливої конституційно-правової форми реалізації судової влади – правосуддя, яка, до речі, залишається такою і на сьогодні, але вже не єдиною, бо в процесі реформування з'явилися й інші форми.

Однією із таких конституційно-правових форм реалізації судової влади в Україні, як і в інших правових державах світу, є судовий контроль, кількість об'єктів якого, як свідчить світова практика, поступово зростає, хоча для кожної держави перелік цих об'єктів є індивідуальним.

Останнім часом, особливо після прийняття Закону України «Про судоустрій в Україні» від 07.02.2002 р. [3] і розроблення проекту Закону «Про адміністративні суди», проблема дослідження судового контролю отримала широке висвітлення в науковій літературі. Особливо значний розмах отримало дослідження з проблеми судового конституційного контролю. Важливе значення для подальшого дослідження цієї проблеми мають фундаментальні теоретично-правові дослідження про зміст та форми здійснення народовладдя як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, особливо з країн колишнього СРСР, в країнах яких судова влада стала на шлях становлення як самостійна гілка державної влади. Серед досліджень, роботи таких вчених як: С.С. Алексєєв, Б. Бозров, Б.М. Лазарєв, В.А. Ржевський, М.Б. Баглай, В.М. Лебедев, В.М. Савицький, Н.М. Челур-

нова, В.М. Горшенев, В.Є. Скомороха, В.С. Смородинський, В.С. Стефанік, А.В. Чернушенко, В.І. Шишкін.

Однак розгляд тих або інших сторін чи видів судового контролю не виключає необхідності проведення нових теоретичних узагальнень та комплексного аналізу судового контролю як особливої конституційно-правової форми реалізації судової влади в Україні. Тим більше, що більшість науковців проводили свої дослідження або до початку судової реформи в Україні, або на її початку. А зараз, по-перше, у зв'язку зі зміною законодавства, яке регулює організацію та діяльність судової системи України, а по-друге, у зв'язку з розширенням сфер для реалізації конституційних прав громадян, розширилася і сфера реалізації судової влади, через здійснення судового контролю, за межі державного управління, а значить, дослідження цієї проблеми є особливо актуальним на сьогодні у вітчизняній науці.

Треба зауважити, що питання судового контролю тривалий час не привертало увагу вчених-юристів внаслідок обмеженості сфери її застосування і відповідно незначної ролі в управлінні суспільними процесами та в державному управлінні.

У ст.58 Конституції СРСР 1977 р. [4] і ст.56 Конституції УРСР 1978 р. [5], хоча і були закріплені положення, що передбачали можливість здійснення судового контролю і оскарження в суд дій посадових осіб, які були вчинені з порушенням закону і перевищували повноваження, що обмежують права і свободи громадян, однак ці положення залишалися лише декларативними. Можливість реалізації таких конституційних норм і здійснення судом контрольних функцій ставилось у залежність від виконання законодавчого спеціального порядку і у зв'язку з чим не могло застосовуватися судами безпосередньо. Закон, який регулював це право в колишньому СРСР – «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадових осіб, обмежують права громадян» [6], було прийнято лише 30.06.1987 р., а введено в дію з 01.01.1988 р. Однак цей закон виявився малоефективним і практично не розширив існуючу вельми обмежену сферу судового контролю. Предметом судового контролю не могли бути дії посадових осіб, по відношенню до яких кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним законодавством чи іншим законодавством СРСР і союзних республік був передбачений інший порядок оскарження, а також дії, пов'язані з обороноздатністю країни і державної безпеки.

Таким чином, цей Закон не тільки встановлював достатньо широкий перелік винятків із сфери судового контролю, але і передбачав їх у майбутньому, причому не тільки законами, але й підзаконними актами, які падали під зміст поняття «законодавства» СРСР та союзних республік.

Зміни в підході до питання судового контролю намітилися в кінці 80–на початку 90–х років у міру проведення демократичних перетворень спочатку в колишньому СРСР, а потім, і після проголошення незалежності України та закріплення на конституційному рівні мети будівництва демократичної правової держави. Найбільш значимим етапом, який розширив сферу діяльності судового контролю наприкінці існування СРСР, було

прийняття Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, які обмежують права громадян» від 02.11.1989 р. та деяких «спеціальних» законів того часу, можна віднести Закон СРСР «Про кооперацію СРСР» від 26.05.1988 р., Основи законодавства СРСР та союзних республік про землю від 28.02.1990 р., Закон СРСР «Про підприємства в СРСР» від 04.06.1990 р. та деяких інших [7, с.16-31].

Законодавство УРСР, а потім і незалежної України почало формуватися в самостійну правову систему і виходило із необхідності розширення можливостей судового контролю і забезпечення судового захисту прав і свобод людини і громадянина. Одні законодавчі акти України відтворювали положення про порядок реалізації права громадян на оскарження в суд дій (бездіяльності) і рішень державних та інших органів та посадових осіб, які містилися в актах СРСР, а інші – удосконалювали цю процедуру, розширювали можливості судового контролю, передаючи на розгляд судів інші категорії справ.

Серед перших таких законів були Закони УРСР «Про вибори народних депутатів УРСР» від 27.10.1989 р., Закони України «Про ціни та ціноутворення» від 03.12.1990 р., «Про державну податкову службу в УРСР» від 04.12.1990 р., «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р., «Про арбітражні суди» від 04.06.1991 р. та деякі інші, а також Закони України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р., «Про Конституційний суд України» від 03.06.1992 р. та багато інших.

Особливо важливим кроком на шляху впровадження судового контролю в Україні було запровадження механізму його реалізації судами на процесуальному рівні. Такими законодавчими кроками стало прийняття законодавцем Арбітражно-процесуального кодексу України від 06.11.1991 р. та внесення змін до Цивільно-процесуального кодексу УРСР від 18.07.1963 р. (кодекс доповнено главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян»), до Кримінально-процесуального кодексу УРСР від 28.12.1960 р. та Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.

У подальшому, особливо після прийняття Конституції України від 28.06.1996 р., майже кожний закон, який приймала Верховна Рада України, мав на меті розширення сфери дії судового контролю. Але всі ці закони розширювали правові норми Конституції, якими фактично на вищому конституційному рівні була визнана самостійна форма реалізації судової влади – судовий контроль.

Одним із основних положень, що судова влада реалізується через таку форму як судовий контроль, є закріплення в ст.124 Конституції України положення, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (що було підтверджено Рішенням КС України від 09.07.2002 р.) [8]. Таким чином, судовий контроль можуть здійснювати як суди загальної юрисдикції, так і Конституційний суд України.

Крім цієї конституційної засади існування в Україні судового контролю, Основний Закон нашої держави містить ще декілька підстав. Так, у

ст.8 Конституції зазначається, що кожному гарантується право на звернення до суду для захисту своїх порушених конституційних прав і свобод. Ст.29 Конституції надає право кожному затриманому в будь-який час оскаржити своє затримання в суді. Згідно зі ст.37 Конституції заборона діяльності об'єднань здійснюється лише в судовому порядку, а відповідно до ст.55 кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Крім цього, деякими законами ці конституційні положення деталізуються і впроваджують механізм здійснення судового контролю.

На підставі цього можна виділили об'єкти судового контролю в Україні. До них можна віднести: 1) закони України; 2) нормативно-правові акти органів державної влади; 3) нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування; 4) внутрішньодержавні договори; 5) акти й дії об'єднань громадян; 6) індивідуальні правозастосовні акти і правозастосовна практика компетентних державних органів та посадових осіб; 7) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 8) дії посадових осіб; 9) проведення референдуму і виборів; 10) створення і діяльність політичних партій та інших об'єднань. Цей перелік об'єктів судового контролю не є вичерпним.

У зв'язку з цим судовий контроль може бути класифікований на види за різними критеріями. З останніх наукових досліджень у цій сфері, мабуть, найбільш обґрунтованою є класифікація, зроблена В.С. Стефанюком за такими критеріями:

1) за часом здійснення – *попередній* (превентивний, запобіжний) і *наступний* (репресивний). При попередньому контролі акт перевіряється до набрання ним чинності, наступний контроль поширюється на ті акти, що вже набрали чинності (юридично чинні);

2) за обов'язковістю здійснення – *обов'язковий* і *факультативний*. Обов'язковий контроль здійснюється у передбачених попередньо випадках, факультативний – лише з ініціативи уповноваженого органу або індивіда в разі сумнівів щодо конституційності закону;

3) за способом здійснення – *абстрактний* і *конкретний*. Абстрактний контроль передбачає перевірку конституційності закону поза зв'язком з будь-якою справою. Конкретний контроль здійснюється тільки у зв'язку з конкретною справою і полягає у вирішенні питання: чи підлягає застосуванню певний закон, конституційність якого оспорується? Такий вид контролю звичайно застосовується щодо уповноважених індивідів і юридичних осіб. В інших випадках використовується абстрактний контроль;

4) за способом перевірки конституційності чи законності акта – *судовий* контроль змісту акта (матеріальний), його форми та способи прийняття (формальний). Матеріальний контроль означає перевірку відповідності змісту акта положенням Конституції чи законам. При формальному контролі перевіряється додержання вимог щодо порядку прийняття акта.

Між зазначеними видами судового контролю спостерігається певний взаємозв'язок. Так, попередній контроль, як правило, є консультативним, обов'язковим (рідше – факультативним), абстрактним, матеріальним і

формальним водночас. Наступний контроль, як правило, є таким, що становляє, факультативним, абстрактним (або конкретним), і матеріальним (або формальним) [9, с.86-88].

За суб'єктами судовий контроль можна поділити на контроль, який здійснюється судами загальної юрисдикції і судовий конституційний контроль, який здійснюється Конституційним судом України.

Контроль судів загальної юрисдикції за діяльністю влади має свої особливості. Головним завданням цих судів є розгляд кримінальних, цивільних, адміністративних і господарських справ. Контрольна функція здійснюється ними не окремо, а в процесі розгляду зазначених справ.

Функція судового контролю набуває особливого значення при вирішенні адміністративних справ, а саме справ, що впливають з адміністративно-правових відносин. Це пов'язано з перевіркою законності актів управління у зв'язку зі зверненнями зацікавлених осіб, зокрема заявами чи скаргами громадян. Під час вирішення таких справ суд обов'язково перевіряє доцільність, законність, обґрунтованість рішень або дій відповідних органів управління чи їх посадових і службових осіб. У цьому напрямку розвитку судового контролю зараз існує безліч проблем [10, с.11-14]. Адже, по-перше, не дивлячись на закріплення в Конституції України та Законі України «Про судоустрій в Україні», у нас досі відсутня така ланка спеціалізованих судів, як адміністративні суди, по-друге, відсутній єдиний адміністративний процес, за яким провадився би розгляд адміністративних справ.

Судовий контроль за законністю актів (дій) органів виконавчої влади має місце й тоді, коли вона не є спеціальним предметом судового розгляду, а досліджується, перевіряється у зв'язку з вирішенням віднесених до компетенції суду кримінальних та цивільних судових справ, при розгляді суд оцінює дії органів управління з точки зору їх відповідності закону. Формою реагування суду на виявлені недоліки в роботі органу виконавчої влади, які зумовили те чи інше порушення або злочин посадової особи, може бути окрема ухвала.

Також судовий контроль здійснюється спеціалізованими судами загальної юрисдикції – господарськими судами. Специфіка контролю господарського суду за додержанням законності органами виконавчої влади полягає в тому, що суд визнає повністю або частково недійсним акт, і становляє рішення на підставі чинного законодавства [11, с.34-36].

Таким чином, одна з особливостей судового контролю полягає в тому, що він здійснюється у сферах, які не доступні деяким іншим видам контрольно-наглядової діяльності.

Другою особливістю судового контролю є те, що конституційність об'єктів перевіряє Конституційний суд України. Він наділений спеціальною юрисдикцією, яка здійснюється за допомогою самостійного виду судочинства – конституційного судового провадження. Судовий конституційний контроль здійснюється шляхом вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Питання дослідження судового конституційного контролю останнім часом набуло

настільки широкого значення та стало предметом дослідження багатьох вчених-науковців, що в рамках цієї статті не може бути розглянуте і заслуговує на окремий розгляд [12, с.10-12].

Судовий контроль є різновидом державного контролю, а тому має деякі відмінності від державного контролю, який здійснюють органи інших гілок влади.

Першою особливістю судового контролю є те, що він здійснюється не за ініціативою органів державної влади або їх посадових осіб, а за ініціативою фізичних та юридичних осіб, тобто має місце система зворотнього зв'язку, що дозволяє отримати об'єктивну, незалежну від відомчих інтересів інформацію про виконання законодавства.

Також особливістю судового контролю є його альтернативність (судовий контроль є лише додатковою гарантією спонукання до належної дії державного органу, або усунення допущених відхилень у прийнятих ним рішеннях), пасивність (звернення в суд зі скаргою – є правом особи, а не обов'язком) та деякі інші особливості.

На підставі аналізу основних ознак і функціонального значення можна дати таке визначення судового контролю, згідно з яким, *судовий контроль – це конституційно закріплена особлива правова форма реалізації судової влади, яка виражається в охороні судами конституційної та загальної юрисдикції конституційного устрою, прав та свобод людини, забезпечення режиму законності, верховенства і прямої дії Конституції України.*

Конституційне закріплення права судового контролю у сфері державної влади викликало помітне зростання кількості звернень громадян до суду за захистом прав і свобод в останні часи. Але діюче законодавство в сфері, яка регулює функціонування судового контролю, заслуговує на удосконалення. Так, по-перше, пропонується внести зміни до Конституції, якими закріпити на конституційному рівні поняття судового контролю і розмежування його з поняттям «правосуддя», а саме VIII розділ Конституції назвати «Судова влада» і об'єднати його з XII розділом «Конституційний суд України». По-друге, терміново прийняти Закон України «Про адміністративні суди» та нові процесуальні кодекси, особливо адміністративно-процесуальний, в яких кодифікувати і системизувати механізм здійснення судовою владою своєї особливої конституційної форми реалізації – судового контролю.

Список літератури: 1. Конституція України від 28.06.1996 р. 2. Постанова ВР України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28.04.92 р. 3. Закон України «Про судовий устрій в Україні» від 07.02.2002 р. 4. Конституція СРСР від 07.10.1977 р. 5. Конституція УРСР від 20.04.1978 р. 6. Закон СРСР „Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які обмежують права громадян» від 30.06.1988 р. 7. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики /Чепурнова Н.М., Р/Д, 1999. 8. Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2002 від 09.07.2002 р. 9. Стефанюк В.С. Судова система України та судова реформа. К., 2001. 10. Чернушенко А.В. Судебный контроль за деятельностью районных (городских) судов Украины (организационно-правовые аспекты). О., 1995. 11. Арбітражний процес: в 2 т./ під

ред. Д.М. Притики – К., 1999. 12. Смородинський В.С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми). Х., 2001.

Надійшла до редколегії 04.03.04