

**РОЗМЕЖУВАННЯ СУДОВОГО ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ****DISTINCTION OF JUDICIAL AND CONSTITUTIONAL CONTROL:
THEORETICAL AND LEGAL ASPECT**

**Івановська А.М., к.ю.н., доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова**

Стаття присвячена дослідженню поняття судового контролю та його функціонального призначення, визначенню основних його видів, та розмежуванню судового та конституційного контролю в системі державного контролю, враховуючи сутність та функціональні особливості останнього.

Визначено, що суди, на відміну від виконавчої влади, яка характеризується ієрархічністю, будучи самостійними, незалежними носіями судової влади, наряду із здійсненням правосуддя, що складає головну і найбільш важливу частину повноважень цих судів, здійснюють функцію неупередженого судового контролю щодо правовідносин, які виникають у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів публічної влади.

При проведенні аналізу основних підходів стосовно видів судового контролю, у статті акцентується увага, що в юридичній науці досить поширеною є позиція, відповідно до якої конституційний контроль розглядають як один із видів судового контролю.

Категорично заперечуючи таку позицію, автор обґрунтовує доцільність виділення конституційного контролю як окремого виду державного контролю, що діє поза рамками судового контролю. Ця позиція аргументується особливостями здійснення конституційного контролю як інституту, який уповноважений вирішувати спори, пов'язані з розмежуванням повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, а також спорів між органами загальнодержавного та регіонального (місцевого) рівня; забезпечувати законодавчий орган від прийняття неконституційних актів, що здійснюється за допомогою перевірки, виявлення, констатації та усунення невідповідностей нормативних актів та дій органів публічної влади та їх посадових осіб конституції, офіційного тлумачення конституційних норм.

Зроблено висновок, що необхідність виділення конституційного контролю як окремого виду державного контролю викликана також специфікою його завдань, головним серед яких є забезпечення верховенства, безпосередньої і прямої дії конституції, забезпечення дотримання конституції всіма органами і посадовими особами публічної влади.

Ключові слова: державний контроль, суд, судовий контроль, спеціалізований судовий контроль, конституційний контроль, законність, конституційна законність.

The article is devoted to the study of the concept of judicial control and its functional purpose, the definition of its main types, and the distinction between judicial and constitutional control in the system of state control, taking into account the essence and functional features of the latter.

It is determined that courts, in contrast to the executive branch, which is characterized by hierarchy, being separate, independent holders of judicial power, along with the administration of justice, which is the main and most important part of the powers of these courts, perform the function of impartial judicial control of legal relations that arise in sphere of executive and administrative activity of public authorities.

When analyzing the main approaches to the types of judicial control, the article emphasizes that in legal science there is quite common position, according to which constitutional control is considered as one of the types of judicial control.

Categorically denying such a position, the author substantiates the expediency of allocating constitutional control as a separate type of state control that operates outside the scope of judicial control. This position is justified by the peculiarities of constitutional control as an institution that is authorized to resolve disputes related to the separation of powers between the legislative, executive and judicial branches of government, as well as disputes between bodies on national and regional (local) level; to protect the legislature from the adoption of unconstitutional acts, which is carried out by checking, identifying, ascertaining and eliminating inconsistencies between normative acts and actions of public authorities and their officials to the constitution, the official interpretation of constitutional norms.

It is concluded that the need to allocate constitutional control as a separate type of state control is also caused by the specifics of its tasks, the main of which is to ensure the supremacy, proximate and direct effect of the constitution, ensuring compliance with the constitution by all bodies and officials.

Key words: state control, court, judicial control, specialized judicial control, constitutional control, legality, constitutional legality.

В умовах сьогодення проблеми державного контролю набувають важливого теоретичного і практичного значення. Реформування різних сфер державного та суспільного життя потребує серйозного контролю з боку держави з метою забезпечення швидкого та ефективного їх здійснення. Державний контроль спрямований на забезпечення перевірки ефективної діяльності органів публічної влади та інших суб'єктів відповідно до їх функцій та завдань, визначених законодавством. У державно-правовій практиці України і цілому сформовано досить цілісну систему державного контролю, що складається з певних елементів, узгоджена взаємодія яких забезпечує його дієвість та ефективне функціонування. Одним із таких елементів системи державного контролю є його види. Серед різноманітних видів державного контролю об'єктами нашого дослідження є: судовий контроль, оскільки саме суди, будучи самостійними, незалежними носіями судової влади, мають можливість для здійснення неупередженого судового контролю щодо правовідносин, які виникають у сфері здійснення публічної влади; конституційний контроль, як особливий вид державної контроль-

ної діяльності, який відрізняється специфікою здійснення, особливою метою та призначенням в державі.

Теоретико-правові питання державного контролю та окремих його видів, зокрема, судового та конституційного, досліджувались у працях С. Авак'яна, В. Авер'янова, Д. Алексєєва, О. Андрійко, І. Андрущенко, Г. Атаманчука, М. Баймуратова, О. Батанова, Ю. Битяка, І. Бородин, В. Гарашука, Н. Горбової, М. Кельмана, О. Копиленка, В. Малиновського, П. Мартиненка, Г. Одінової, Н. Нижник, Е. Пронський, А. Селіванова, В. Соловйова, М. Студенікіної, Л. Сушко, А. Тарасова, М. Тесленко, Ю. Тихомирова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, В. Шестак, В. Шостака, Л. Юзькова та ін. Однак поза увагою вчених-правознавців досі залишаються питання розмежування окремих видів державного контролю, зокрема судового та конституційного, визначення особливостей конституційного контролю, які характеризують його як окремий вид державного контролю.

Метою статті є аналіз сутності та змісту судового контролю як одного з найважливіших способів забезпечення режиму законності в державі, обґрунтування

необхідності розмежування судового та конституційного контролю з урахуванням функціональних особливостей останнього як специфічного виду державно-правової діяльності, окреслення його мети та завдань.

Державний контроль має багато різновидів. У юридичній літературі можна зустріти класифікацію державного контролю за різними підставами. Такими підставами класифікації форм державного контролю можуть бути: природа суб'єктів контрольної діяльності; завдання, що стоять перед ними; зміст діяльності; характер повноважень, якими наділений суб'єкт контролю; стадії контрольної діяльності; характер взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом контролю; правові наслідки здійснення контролю та ін. [1].

Однак найбільш популярною підставою класифікації державного контролю є класифікація за суб'єктами його здійснення. І одним із видів державного контролю за суб'єктом здійснення є судовий контроль.

В загальному розумінні судовий контроль – це встановлені законом форми і процедури діяльності суду, які використовуються для перевірки правомірності дій і актів публічної адміністрації в процесі судового розгляду справ. Самостійна і незалежна судова влада, виконуючи роль балансу у взаємовідносинах органів законодавчої та виконавчої влади, повинна забезпечувати безпосередню дію конституції в усіх сферах законодавчої та правозастосовчої діяльності і, перш за все, гарантувати захист прав і свобод людини і громадянина [2, с. 70-71]. Як зазначає Т. Г. Морщакова, ця роль судової влади однаково властива будь-яким судам, які, представляючи різні види юрисдикції, здійснюють покладену тільки на суди виняткову функцію правосуддя [3, с. 22].

На наш погляд, в діяльності судів в державно-правовому механізмі знаходить вияв судова влада, але сама ця судова влада не є за своїм обсягом в повній мірі правосуддям. Власне, здійснення правосуддя – головна, найбільш значуща і найбільша частина правомочностей цих судів, іншу ж частину їх займають інші владні повноваження судової влади, які не є власне правосуддям. До них, зокрема, відноситься функція судового контролю щодо правовідносин, які виникають у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів публічної влади. Як справедливо зазначає О. В. Кондратьєв, органи судової влади вирішують конкретні справи, тобто є самостійним носієм судової влади. І цим судова влада принципово відрізняється від виконавчої влади, яка характеризується ієрархічністю. Саме тому в межах судової системи створюються оптимальні умови для здійснення неупередженого та ефективного контролю за законністю державного управління [4, с. 29].

Що стосується поняття судового контролю, то, наприклад, енциклопедичний словник з державного управління визначає судовий контроль як заснована законні діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій. Судовий контроль полягає у захисті прав та свобод людини, перевірці законності дій органів виконавчої влади та реалізується системою судів загальної та спеціальної юрисдикції [5, с. 686].

В. Б. Авер'янов під поняттям «судовий контроль» розуміє комплексне правове явище. Таке явище, на його думку, відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [6, с. 20].

Д.Б. Алексєєв вважає, що як організаційно-правова форма державного контролю судовий контроль являє собою форму реалізації судової влади, спрямована на захист порушених або оспорюваних прав, свобод і законних інтересів громадян, організацій, прав та інтересів держави, муніципальних утворень. Судовий контроль повинен сприяти зміцненню законності і правопорядку,

попередження правопорушень, формуванню поважного ставлення до закону і суду [7, с. 120].

А. З. Завалунов визначає судовий контроль як форму «державної юрисдикційної діяльності з перевірки та оцінки конституційності та законності актів, рішень і дій (бездіяльності) органів державної влади, місцевого самоврядування та інших органів, які реалізують повноваження публічно-владного характеру та їх посадових осіб і вирішенню соціально-правового спору (конфлікту) та спосіб захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина та юридичних осіб» [8, с. 59].

Ю. П. Битяк зазначає, що судовий контроль – специфічний вид контролю у сфері державного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних) [9, с. 261].

Л. П. Сушко визначає, що судовий контроль є видом державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань. Він здійснюється судовими органами відповідно до їх компетенції, з дотриманням вимог підвідомчості і підсудності справ, в закріпленій законодавчо процесуальній формі, що дозволяє характеризувати судовий контроль як організаційно-правову форму реалізації судової влади. Таким чином, судовий контроль – це самостійна форма реалізації судової влади, так само, як і правосуддя [10, с. 15]. Однак, на думку, Л. П. Сушко, судовий контроль володіє особливостями, що відрізняють його від здійснення правосуддя: під час судового контролю реалізується правоохоронна функція держави; він являє собою конституційно встановлений механізм реалізації права громадян на судовий захист; предметом розгляду і судової оцінки є акт відповідного органу або посадових осіб, або їх дії чи бездіяльність; результатом судового контролю є рішення, що або скасовує незаконний акт або дію, або зобов'язує до їх вчинення, але в межах закону [11, с. 90].

Судовий контроль здійснюється у двох формах – прямого і непрямого контролю. Пряма форма судового контролю реалізується під час здійснення правосуддя адміністративними судами. Як зазначає І. Л. Бородин: «Прямий контроль передбачає вирішення подальшої долі управлінського акта, законність якого перевіряється судом. Така ситуація можлива у випадку оскарження конкретного індивідуального або нормативного правового акта управління» [12, с. 12].

Непряма форма судового контролю реалізується під час розгляду кримінальних, цивільних і господарських справ побічно шляхом встановлення законності акту (діяння) органу виконавчої влади у випадку, якщо такий акт (діяння) є юридичною основою судового рішення з розглядуваної справи [13, с. 171]. «Необхідно зауважити, що під час розгляду справ, пов'язаних з оскарженням правових актів управління, судовий контроль не є, як зазначається в літературі, «завданням» [12, с. 12], а є необхідним наслідком скарги і функціональним засобом забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів правових відносин, які виникають у сфері державного управління. Тобто непрямий контроль здійснюється, коли оскаржується не безпосередньо акт управління, а дії, які суперечать цьому акту, чи бездіяльність (якщо акт зобов'язує здійснити відповідні дії). В такому випадку правова доля акта управління не вирішується, а лише розв'язується пов'язане з ним спірне питання. Крім того, непрямий судовий контроль здійснюється у випадку, коли постає питання про законність у державному управлінні, рішення якого впливає на з'ясування сутності справи, що розглядається судом (наприклад, про наявність ознак злочину в діях посадової особи, стягнення збитків тощо)» [14, с. 366; 15, с. 133].

Що стосується судового контролю, який здійснюється спеціалізованими судами, насамперед необхідно акцентувати увагу на контролі, що здійснюється адміністративними судами, адже, як справедливо зазначає В. С. Стефанюк, саме судовий контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб становить основний зміст діяльності адміністративної юстиції [16, с. 199].

Загалом контроль з боку спеціалізованих судів має багато відмінних рис від контролю, що здійснюється судами загальної юрисдикції, а саме: суб'єкти (одним із суб'єктів, які обов'язково повинні брати участь у розгляді справи є юридичні особи, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування); особливий предмет судового розгляду; особлива процедура розгляду справи, в ході якого здійснюється контроль. Під час розгляду адміністративних справ, суд приймає рішення про законність або незаконність того чи іншого управлінського акта, а в ряді випадків поновлює законність з моменту прийняття ним рішення.

Загалом в науці адміністративного права існують різні погляди на види судового контролю. Так, В. П. Беляєв пропонує наступну систему державного судового контролю: «а) судовий конституційний контроль; б) судовий контроль в сфері виконавчої влади; в) контроль в кримінальному судочинстві (при порушенні кримінальної справи та її попередньому розслідуванні); г) внутрішньовідомчий (ієрархічний) судовий контроль, який здійснюється вищестоящими судами по відношенню до нижчестоящим, безпосередньо в системі судів загальної юрисдикції та арбітражних судів» [17, с. 136].

Авер'янов В. Б. залежно від різновиду судової юрисдикції можна виокремити такі види судового контролю:

1) загальний судовий контроль, або контроль з боку загальних судів під час розгляду кримінальних, цивільних та адміністративних справ;

2) спеціалізований судовий контроль, або контроль з боку спеціалізованих (адміністративних і господарських) судів;

3) конституційний судовий контроль, або контроль з боку Конституційного Суду [18, с. 22]. Цю думку підтримують Е. А. Пронський та М. В. Колеснікова [15, с. 132].

Існування такого поділу до видів судового контролю пояснюється тим, досить поширеною в юридичній науці є позиція, відповідно до якої *органи конституційного контролю відносяться до судової гілки влади*. Що стосується конституційного контролю за умов американської або змішаної моделі, коли цю функцію виконують суди загальної юрисдикції, то така позиція не викликає заперечень. Однак якщо говорити проєвропейську модель конституційного контролю,

На наше переконання конституційний контроль не може бути віднесений до жодної з гілок влади. Таке твер-

дження можна аргументувати наступним. По-перше, інститут конституційного контролю покликаний вирішувати спори, пов'язані з розмежуванням повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, а також спорів між органами загальнодержавного та регіонального (місцевого) рівня. Такі повноваження, як зазначає М. С. Бондар характеризують органи конституційного контролю як «суди над владою» [19, с. 94]. По-друге, конституційний контроль покликаний забезпечити законодавчий орган від прийняття актів, які суперечитимуть волі та інтересам народу як єдиного джерела влади в демократичній державі.

Таким чином, на нашу думку, конституційний контроль не варто розглядати в межах судового контролю, оскільки він є окремим за особливостями здійснення, метою та призначенням, видом державного контролю.

Аналіз сутності конституційного контролю дозволяє стверджувати, що конституційний контроль має наступні особливості: по-перше, даний різновид державного контролю здійснюють постійні органи держави, для яких конституційний контроль є основним видом діяльності, їхнім функціональним призначенням; по-друге, це форма діяльності держави, яка побудована на професійній основі; по-третє, порівняно із іншими видами державного контролю, конституційний контроль більшою мірою охоплює сферу правотворчості, хоча здійснюється і у сфері правозастосування; по-четверте, це спеціалізований механізм охорони конституції відповідної держави, який здійснюється за допомогою перевірки, виявлення, констатації та усунення невідповідностей нормативних актів та дій органів публічної влади та їх посадових осіб конституції, в ході якої органи конституційного контролю мають повноваження скасовувати виявлені невідповідності.

Визначальним фактором для віднесення конституційного контролю до окремого виду державного контролю є також специфіка його завдань, до яких відносяться: забезпечення верховенства конституції у внутрішній правовій системі; забезпечення безпосередньої і прямої дії конституції; забезпечення дотримання конституції всіма органами і особами, обмеження органів публічної влади в прийнятті неконституційних актів; використання контрольних повноважень з метою розвитку правового простору в рамках конституційної законності, створення правових можливостей для розвитку законодавства в рамках правового поля, основи якого закріплені в конституції відповідної держави, забезпечення стабільності суспільства шляхом послідовного і безперервного характеру його розвитку [20, с. 13-15]. Метою конституційного контролю, його основним призначенням є виключення з правового поля країни неконституційних нормативних правових актів, забезпечення верховенства конституції, її охорона, встановлення в державі режиму конституційної законності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Єдинак Т. С., Павлишен О. В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. URL : irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?...2
2. Максимовская И. Н. Конституционный Суд в государственно-правовом механизме России : дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Чувашский государственный университет им. И. Н. Ульянова. Чебоксары, 2006. 215 с.
3. Морцакова Т. Г. Разграничение компетенции между Конституционным Судом и другими судами Российской Федерации. *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. 1996. № 6. С. 22-31.
4. Кондратьев О. В. Организационно-правовые проблемы судебного контроля : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Национальна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2005. 191 с.
5. Энциклопедический словарь з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троциньського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
6. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.
7. Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России : дисс. ... канд. юрид. наук 12.00.14. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. М., 2015. 240 с.
8. Завалунов А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти : дисс... канд. юрид. наук : 12.00.14. Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина. М., 2009. 182 с.
9. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2004. 401 с.

10. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 22 с.
11. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 181 с.
12. Бородін І. Л. Адміністративно-правові засоби захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Національний університет внутрішніх справ. Х., 2004. 405 с.
13. Савчук О. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів Державної фіскальної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки* : збірник наукових праць. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 170-174.
14. Ржепецька К. М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав свобод людини. *Форум права*. 2009. № 2. С. 364-368. URL : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rkmi1.pdf>
15. Пронський Е., Колеснікова М. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні. *Visegrad journal on human Rights*. 2016. № 2. Том 2. С. 130-135.
16. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємства. Х. : Консум, 2003. 463 с.
17. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности : вопросы теории и практики : дисс. ... докт. юрид. наук. 12.00.01. Саратовская государственная академия права. Саратов, 2006. 436 с.
18. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с. URL : <http://pravoznavec.com.ua/books>
19. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. 544 с.
20. Буханевич О. М., Івановська А. М. Конституційний контроль як вид державного контролю : змістовно-функціональна характеристика. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 9-18.