

Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні

Organizational and legal principles of judicial control in Ukraine

Едуард Пронський, Марія Колеснікова

Ключові слова:

судовий контроль, управлінський (адміністративний) контроль, судовий захист, суди.

Key words:

judicial review, management (administrative) control, judicial protection. courts.

Постановка проблеми. Неабияка актуальність дослідження судового контролю та його необхідність у державі викликана тим, що саме завдяки судовому контролю здійснюється контроль-наглядова діяльність за дотриманням законності передусім під час нормотворчості Верховної Ради України, оскільки від діяльності українського парламенту в принципі залежить правове становище нашої держави.

Актуальність теми також полягає в необхідності дослідження й організаційно-правових засад здійснення судового контролю з метою застосування до органів державної влади спеціальних засобів впливу, щоб спонукати їх дотримуватись чинного законодавства під час прийняття рішень і здійснення своїх функцій.

Загалом питання про сутність і зміст судового контролю як одного зі способів забезпечення режиму законності у сфері державного управління є досить актуальним в умовах удосконалення всіх найважливіших функціональних і структурних характеристик судової влади в механізмі держави.

Актуальність дослідження судового контролю за виконанням судових рішень в Україні та його важливості й необхідності в нашій державі зумовлюється тим, що однією з важливих гарантій ефективності судочинства є забезпечення реального виконання судових рішень. Адже відсутність такого завершального компонента здійснення правосуддя, як виконання судового рішення, нівелює всю процедуру, яка передувала його ухваленню.

Тому, як бачимо, тема наукового дослідження щодо здійснення судового контролю в різних сферах в Україні є дуже актуальною.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом останніх років відбувається реформування системи державних органів в Україні, а тому вагомим значення набував контроль за їхньою діяльністю, зокрема, з боку органів судової влади. Загалом контроль є стадією соціально-державного управління, засобом забезпечення законності й реалізації управлінських рішень¹.

На жаль, сьогодні відсутнє законодавче визначення судового контролю. Також законодавством не визначено основні засади, підстави та порядок здійснення судового контролю. Це є актуальною проблемою, яка потребує законодавчого врегулювання. Незважаючи на відсутність законодавчого визначення, вчені-правники намагаються дати тлумачення цьому поняттю.

Видатний науковець 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 держави².

Учений О.В. Кондратьєв поділяє точку зору А.Р. Туманянц про те, що судовий контроль не є правосуд-

¹ Ковалів М.В. Судовий контроль як гарантія забезпечення прав і свобод громадян / М.В. Ковалів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 117.

² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 20.

ням і становить його самостійну функцію під час здійснення судочинства³. Однак із зазначеною позицією неможливо погодитися, оскільки законодавством України визначено, що єдиною функцією судів є правосуддя, тому можна лише зазначити, що судовий контроль є складовою частиною або однією з форм вираження правосуддя.

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)⁴.

Іспанський дослідник Д. Валадес зазначає, що контроль за владою здійснюється не для її ослаблення, а, навпаки, для підтримання влади. Автор переконує, що всі дії, спрямовані на зменшення контролю за владою, загрожують самій владі, оскільки ставлять під сумнів її легітимність, провокують виникнення перевороту, спрямованого на зміну влади.

Д. Валадес виділяє два види контролю за владою: внутрішній (державний або «контроль влади за владою») і зовнішній («контроль громадськості за владою»). Своєю чергою, внутрішній контроль поділяється на політичний і юридичний. Автор наголошує, що юридичний контроль за владою здійснюється судами. Крім того, вчений відзначає, що саме здійснення правосуддя є найдавнішою історично зумовленою формою контролю за владою⁵.

Судовий контроль за діяльністю влади неодноразово ставав об'єктом досліджень вітчизняних учених. Так, багато науковців указують, що судовий контроль є видом державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади щодо зарахованих до її компетенції питань. Інші вчені уточнюють це поняття й визначають судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади як вид контрольної діяльності держави, що здійснюється переважно адміністративними судами.

Одним із видів судового контролю є контроль за виконанням рішень суду, який здійснюється в порядку адміністративного, цивільного та господарського судочинства. У цьому контексті варто відзначити, що адміністративні суди наділені ширшими повноваженнями щодо здійснення судового контролю, ніж, наприклад, суди загальні.

У юридичній літературі немає єдиної думки ні щодо визначення, ні щодо правової природи такого явища, як судовий контроль за виконанням рішення суду. Тому його розглядають як специфічний вид судової діяльності, правовий інститут, гарантію тощо. Спробуємо проаналізувати судовий контроль за виконанням рішення суду.

Судовий контроль за виконанням рішення суду часто визначають крізь призму діяльності органів судової влади. Так, Д.М. Глоба зазначає, що судовий контроль – це вид судової діяльності, який впливає із завдань адміністративного судочинства⁶. Деякі вчені говорять, що судовий контроль – це перевірка законності діяльності органів державної влади та їхніх посадових осіб, яка здійснюється в порядку адміністративного судочинства. О.З. Хотинська визначає судовий контроль за виконанням рішення суду як самостійну, законодавчо закріплену, правову форму реалізації судової влади, яка відображає як основні риси останньої, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів державної виконавчої служби, спрямована не лише на забезпечення законності в процесі примусового виконання судових рішень і захист прав і законних інтересів учасників цього процесу, а й на реальне виконання рішення суду, гарантуючи тим самим обов'язковість такого виконання. Варто погодитися з указаною позицією, адже здійснення судового контролю є одним із повноважень суду, реалізація якого спрямована на досягнення кінцевої мети правосуддя – виконання судового рішення.

У вітчизняній юридичній літературі неодноразово підкреслювалося значення судового контролю за виконанням рішень суду в забезпеченні прав людини, зокрема конституційного права на судовий захист.

³ Кондратьєв О.В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О.В. Кондратьєв ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – С. 12.

⁴ 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. – К., 2004. – С. 261.

⁵ Валадес Д. Контроль над властью / Д. Валадес. – М. : Идея-Пресс, 2006. – С. 13.

⁶ Глоба Д.М. Судовий контроль за суб'єктами адміністративної юрисдикції в адміністративно-деліктному провадженні / Д.М. Глоба // Судова апеляція. – 2012. – № 3 (28). – С. 51.

Наприклад, О.З. Хотинська обґрунтовує, що судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, який відбувається в рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи приватній – виникли спірні правовідносини; він є гарантією дієвості такого захисту. Ця особливість притаманна виключно судовому контролю за виконанням судових рішень, що вирізняє його серед судового контролю у сфері управління. Це специфічна ознака, яка ставить судовий контроль за виконанням судових рішень на особливе місце й у системі гарантій законності у сфері управління, і в системі гарантій функціонування судової влади⁷.

Не можна не відзначити оцінку судового контролю, дану одним із засновників адміністративної юстиції в Україні В.С. Стефанюком. Він стверджував, що судовий контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб становить основний зміст діяльності адміністративної юстиції⁸.

Загалом кожен судовий процес повинен завершуватися реалізацією судового рішення в спірних правовідносинах між його сторонами. Тому після вирішення публічно-правового спору та набрання судовим рішенням законної сили суд продовжує відігравати активну роль у реалізації сторонами прав і законних інтересів, з приводу захисту яких він ухвалив судові рішення. Від здійснення судом належного контролю за виконанням судового рішення прямо залежить й ефективність правосуддя. Тому, як бачимо, судовий контроль за виконанням судових рішень просто необхідний в Україні зокрема й загалом у будь-якій демократичній державі.

Цікавим є питання про судовий контроль за нормотворчістю Верховної Ради України. Треба відмітити, що Кодекс адміністративного судочинства України значно розширив межі судового контролю. Судовий контроль за нормотворчістю Верховної Ради України передбачається ст. 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України. Також, відповідно до ч. 2 ст. 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України, акти, дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення, дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Для цього у Вищому адміністративному суді створюється окрема палата.

Другим різновидом судового контролю вже за законотворчістю Верховної Ради України є контроль з боку Конституційного Суду України. Цей вид контролю також називають конституційним контролем, адже він передбачений Конституцією України та проявляється в тому, що Конституційний Суд України встановлює конституційність або неконституційність закону, виданого Верховною Радою України.

Судовий контроль є одним із ключових елементів механізму забезпечення й захисту реалізації положень Конституції України. Саме тому він відіграє величезну роль в ефективності і правомірності діяльності Верховної Ради України.

Тепер розглянемо детально зміст судового контролю за забезпеченням законності державного управління. Цим самим ми визначимо особливості такого судового контролю та його відмінності від інших видів державного контролю, зокрема від управлінського (адміністративного) контролю, також визначимо цілі, функціональне призначення судового контролю за забезпеченням законності державного управління тощо.

Судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління є необхідною умовою ефективності юрисдикційної діяльності суду в справах, які пов'язані з перевіркою законності діяльності відповідних органів і посадових осіб. Оскільки контрольна діяльність суду підпорядкована загальній меті його юрисдикції – розв'язанню певного правового спору – і не може здійснюватися поза нею, судовий контроль є юрисдикційним.

Залежно від різновиду судової юрисдикції можна виокремити такі види судового контролю, як загальний судовий контроль, або контроль з боку загальних судів під час розгляду кримінальних, цивільних та адміністративних справ; спеціалізований судовий контроль, або контроль з боку спеціалізованих (адміністративних і господарських) судів; конституційний судовий контроль, або контроль з боку Конституційного Суду України.

⁷ Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О.З. Хотинська ; Академія адвокатури України. – К., 2006. – С 7–8.

⁸ Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : [монографія] / В.С. Стефанюк ; Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємства. – Х. : Консум, 2003. – С. 199.

Контроль з боку спеціалізованих судів має багато спільних рис із контролем, що здійснюється судами загальної юрисдикції, але існують і відмінності, серед яких такі: предметні підстави судового контролю (специфіка предмета судового розгляду); суб'єкти, які обов'язково беруть участь у розгляді справи (юридичні особи, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування); процедура розгляду справи, в ході якого здійснюється контролювання.

Судовий контроль має й такі різновиди: наприклад, можна відокремити прямий судовий контроль від непрямого. 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.

Непрямий контроль здійснюється, коли оскаржується не безпосередньо акт управління, а дії, які суперечать цьому актові, чи бездіяльність (якщо акт зобов'язує здійснити відповідні дії). У 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).

На нашу думку, для найбільш повного розуміння природи судового контролю розберемо ще одну категорію судового контролю, а саме: судового контролю як засобу забезпечення законності державного управління, а також порівняємо останній із контролем адміністративним (управлінським).

Сфери контролюючого впливу судової влади й адміністративних органів відрізняються за різнотипними завданнями, що стоять перед ними. Якщо судовий контроль – це складова частина відправлення правосуддя в суді, то адміністративний контроль – функція управління. Сфера, яка контролюється судом, обмежується питаннями законності діяльності органів державного управління.

Контроль як управлінська функція спрямований передусім на спостереження за «відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він (об'єкт) отримав від керівної ланки (органу, посадової особи)». У зв'язку з цим адміністративний контроль може бути як внутрішнім, так і зовнішнім, а судовий контроль завжди зовнішній. Зовнішній характер судового контролю зумовлюється специфічним незалежним статусом представників судової влади, через що суди поширюють свій контроль на непідлеглі їм органи.

Для судового контролю забезпечення ефективності державного управління є не метою, а побічним напрямом діяльності. Цей вид контролю полягає насамперед у забезпеченні законності в державному управлінні, а також дотримання прав громадян та інших суб'єктів правовідносин, охорона яких здійснюється судовою владою.

Отже, судовий контроль, забезпечуючи законність державного управління, спрямований передусім на таке: а) підтримання відповідності державно-управлінських рішень Конституції та іншим законодавчим актам України; б) забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів управлінських правовідносин (насамперед суб'єктів, які не мають владних повноважень, – фізичних і юридичних осіб); в) ліквідацію випадків зловживання службовим становищем і перевищення владних повноважень; г) поновлення режиму законності у випадках його порушення незаконними діями чи бездіяльністю органів державного управління та їхніх посадових осіб.

Існують ще деякі риси, які відрізняють судовий контроль у сфері державного управління від контролю адміністративного. Наприклад, ініціація управлінського контролю завжди залежить від суб'єкта державного управління, а проведення судового контролю дуже часто зумовлюється вимогами об'єкта державного управління, наприклад, фізичних і юридичних осіб, які звертаються зі скаргами або позовами до суду. На відміну від адміністративного контролю, який має бути безперервним, судовий контроль здійснюється так: у конкретних випадках перевірки скарг і позовів осіб, які звернулися до суду, отже, не є самостійним видом діяльності, а виконує лише допоміжну роль у здійсненні правосуддя.

Безперервність управлінського контролю не виключає можливості його поділу на попередній, поточний і наступний контроль, а судовий контроль у більшості випадків – наступний, оскільки перевіряється законність управлінських рішень, уже виконаних, або акти, які вже прийнято. Однак судовий контроль може мати й характер поточного, коли перевіряється управлінське рішення, що перебуває в процесі виконання.

Управлінський контроль є певним процесом, що має специфічну структуру, яка передбачає сукупність певних стадій та етапів. Судовий контроль не передбачає якогось спеціального, відокремленого від судочинства процесу, а є складовою певної стадії відповідного судового процесу, здебільшого стадії судового розгляду справи або стадії підготовки справи до розгляду. У цьому випадку судовий контроль передбачає проведення судом окремих процесуальних дій із можливим оформленням результатів контролю (наприклад, прийняття окремої ухвали).

Також треба відзначити, що судовий контроль, на відміну від інших видів державного контролю, найбільш формалізований, тобто він здійснюється в чітко визначених законодавством формах.

У ході порівняння судового й адміністративного контролю варто також указати й на спільне цих видів діяльності. Контроль судовий, як і контроль управлінський, виконуючи роль засобу забезпечення законності державного управління, сприяє здійсненню функції правоохорони. Обидва різновиди державного контролю сприяють реалізації повноважень органів державної влади, спрямованих на припинення неправомірних дій і бездіяльності посадових осіб, які винні в скоєнні правопорушень, і пов'язані з притягненням до юридичної відповідальності, а також застосуванням до цих суб'єктів заходів державно-владного впливу.

Зазначимо, що зміст судового контролю як засобу забезпечення законності державного управління полягає в такому: 1) в оцінюванні судом правомірності дій органів державного управління; правомірності дій їхніх посадових осіб, законності прийнятих нормативних актів і рішень; 2) у викритті обмежень і порушень прав фізичних та юридичних осіб (суб'єктів правових відносин, що виникають у сфері державного управління); 3) у виявленні причин цих порушень і житті заходів щодо їм запобігання в майбутньому.

Отже, судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає в прямій або опосередкованій перевірці правомірності державно-управлінських рішень, становить сутність справи або супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів і наслідком якого можуть бути відновлення порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин і поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі.

Висновки. Роблячи висновки із цього дослідження, необхідно відзначити, що в статті було висвітлено багато думок учених щодо визначення поняття «судовий контроль», також було розглянуто основні положення, які стосуються сутності судового контролю за виконанням судових рішень у сфері державного управління; приділено увагу безпосередньо сутності й функціональному призначенню судового контролю за нормотворчістю Верховної Ради України; визначено організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні. Цікавим аспектом статті було визначення суттєвих відмінностей судового контролю у сфері державного управління від адміністративного (управлінського) контролю та спільного цих двох видів державного контролю.

Відзначимо, що судовий контроль загалом є дуже специфічним та особливим видом державного контролю в Україні, правовим захистом свобод, законних інтересів, прав громадян, державним інститутом, вивченню й дослідженню якого завжди приділялось і зараз приділяється дуже багато уваги з боку як студентів, аспірантів, молодих учених, так і видатних і досвідчених науковців.

Анотація

У статті визначено організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні, особливості, функціональне призначення такого контролю; проаналізовано правову природу судового контролю за виконанням рішень в адміністративному судочинстві; визначено сутність судового контролю за нормотворчістю Верховної Ради України та в державному управлінні загалом; порівняно судовий контроль у державному управлінні з адміністративним контролем.

Summary

In the article the organizational and legal principles of judicial review in Ukraine, features, functionality such control; analyzes the legal nature of judicial review of the implementation of decisions in administrative proceedings; the essence of judicial control over rulemaking Verkhovna Rada of Ukraine in public administration in general; relatively judicial review in public administration with administrative control.

Використана література:

1. Ковалів М.В. Судовий контроль як гарантія забезпечення прав і свобод громадян / М.В. Ковалів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 117–124.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 384.
3. Кондратьєв О.В. Організаційно-правові проблеми судового контролю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О.В. Кондратьєв ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 19 с.
4. 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. – К., 2004. – 401 с.
5. Валадес Д. Контроль над властью / Д. Валадес. – М. : Идея-Пресс, 2006. – 248 с.
6. Глоба Д.М. Судовий контроль за суб'єктами адміністративної юрисдикції в адміністративно-деліктному провадженні / Д.М. Глоба // Судова апеляція. – 2012. – № 3 (28). – С. 47–53.
7. Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О.З. Хотинська ; Академія адвокатури України. – К., 2006. – 20 с.
8. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : [монографія] / В.С. Стефанюк ; Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємства. – Х. : Консум, 2003. – 463 с.

Едуард Пронський,

студент Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Марія Колеснікова,

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету