

**Д. Артемчук,**  
здобувач

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

## КОНТРОЛЬНО-СУДОВА ВЛАДА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Питання контролю, який здійснюється судом, стало в останні роки існування України особливо актуальним. Це пов'язано з тим, що функція правосуддя, притаманна всім судам, дозволяє останнім впливати на діяльність органів законодавчої й виконавчої влади, не допускаючи їх вихід за межі своїх повноважень. Водночас означений контроль забезпечує стабільність державного апарату.

Звісно, питання судового контролю вже було предметом дослідження багатьох учених. Зокрема, йому присвячено праці В. Сіренка, В. Скрипнюк, В. Сухоноса (молодшого) та інших авторів.

Так, В. Сіренко у фундаментальній праці «Держава демократична, правова, соціальна», розглядаючи роль судової влади, говорить: «Вона діє в межах конституції та вимог закону про судоустрій і процесуальних законів, виходячи з презумпції невинуватості, права на захист, рівності громадян перед законом і судом, гласності й змагальності процесу тощо. У правовій державі ніхто не може присвоювати собі функції суду, і правосуддя тут відправляється лише судовими органами. У своїй діяльності суд повинен керуватися тільки законом, правом та не залежати від впливу інших гілок влади, адже незалежність і законність правосуддя є найважливішою гарантією прав, свобод і законних інтересів як громадян, так і всієї державної організації суспільства. <...> Суд, не втручаючись у функції законодавчої й виконавчої влади, водночас відправляючи правосуддя, контролює нормативні акти цих гілок влади» [1, с. 127].

В. Скрипнюк у монографії «Розвиток системи державної влади в Україні: кон-

ституційно-правові аспекти», аналізуючи процеси розвитку системи державної влади в Україні, головну увагу звертає на те, як здійснювана судовою владою функція правосуддя дозволяє їй взаємодіяти з двома іншими гілками влади [2, с. 389].

В. Сухонос (молодший), звертаючи увагу на проблеми судової влади, розглядає суд як складову частину контрольної гілки влади [3, с. 290].

Водночас дослідники розглядають означений контроль винятково як другорядну порівняно з правосуддям функцію суду. Крім того, більшість контрольно-наглядових органів, незважаючи на їх діяльність, яку фактично можна отожднити із судовим контролем, належать чомусь до виконавчої гілки влади.

**Мета статті** полягає в розгляді самої ідеї існування контрольно-судової влади, яку реалізують не лише суди, а й контрольно-наглядові (прокуратура, Контрольно-ревізійне управління (далі – КРУ), Національний банк України (далі – НБУ), Рахункова палата тощо) та інші органи (у тому числі парламент і глава держави).

Для реалізації означеної мети необхідно вирішити два взаємопов'язані завдання: по-перше, розглянути контрольно-судову владу у вузькому сенсі, звернувши увагу на діяльність судів і контрольно-наглядових органів; по-друге, дослідити контрольно-наглядову владу в широкому сенсі як напрям діяльності держави, спрямований на забезпечення прав і свобод людини й громадянина та нормальної діяльності державного апарату.

На нашу думку, контрольно-судова влада може також розглядатись у вузькому й широкому сенсі.



Контрольно-судова влада у вузькому сенсі – це здатність держави в особі судових і контрольно-наглядових органів протидіяти державному свавілля з боку органів законодавчої й виконавчої влади та тим самим забезпечувати рівновагу в державному апараті.

При цьому така гілка влади обов'язково міститиме у своєму складі судову систему (в Україні – суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України) і різні контрольно-наглядові органи (Рахункову палату, КРУ, Вищу раду юстиції, НБУ тощо), які покликані боротися з правопорушеннями. При цьому можна погодитись із дослідниками, які вважають, що найбільший потенціал у сфері реалізації повноважень контрольної гілки влади має такий вітчизняний орган державного нагляду, як прокуратура України.

Свого часу прокуратуру обвинувачували в тому, що їй наділено занадто широкими повноваженнями щодо нагляду за законністю, вона діє не так, як це роблять відповідні органи в зарубіжних країнах, тощо. А тому було запропоновано обмежити її повноваження, підпорядкувати Міністерству юстиції України або взагалі ліквідувати цей орган. Відповідно до Конституції України 1996 р. прокуратуру було позбавлено функції загального нагляду щодо забезпечення законності в країні.

Ю. Шемшученко стверджує: «Прокуратура сьогодні заважає тим, хто безконтрольно й безкарно грабує народ і державу, зневажає закон і правопорядок. Вона розслідує найскладніші кримінальні злочини, підтримує обвинувачення в суді, здійснює нагляд за додержанням законності та забезпеченням прав громадян. У 1992–1994 рр., зокрема, слідчими прокуратури розслідувано близько 45 тис. злочинів, у тому числі майже 10 тис. убивств. За 1992–1995 рр. прокурори підтримали обвинувачення майже за 190 тис. кримінальних справ, за їх поданнями й протестами скасовано та змінено понад 20 тис. судових вироків, постанов та ухвал. За цей час за вимогою про-

курорів у порядку загального нагляду поновлено права понад 11 тис. громадян у зв'язку з порушенням трудового й житлового законодавства та законодавства з питань соціального захисту населення» [4, с. 52].

Саме тому варто погодитись із тим, що в умовах існуючого правового безладдя ставити під сумнів сам факт існування прокуратури як самостійного органу є помилкою. На нашу думку, це неодмінно приведе до можливості держави забезпечувати дотримання прав і свобод громадян та належного правопорядку в суспільстві.

Дехто намагався заперечувати самостійний статус прокуратури з огляду на те, що їй немає місця в тріаді влади (законодавчої, виконавчої та судової). Зокрема, автори одного з перших проектів Конституції України помістили прокуратуру в розділі, присвяченому судовій владі.

Звісно, Конституція України 1996 р. виділила прокуратуру в окремий розділ. Натомість Ю. Шемшученко наголошує: «Важливо відзначити, що принцип розподілу влади, включений до відомих проектів Конституції України, не обмежується тільки законодавчою, виконавчою й судовою владами. <...> Нова Конституція Республіки Білорусь виходить із чотиричленної концепції розподілу влади. Виявом четвертої – контрольної – гілки влади став окремий розділ Конституції – «Державний контроль і нагляд». У ньому зосереджені також положення, що стосуються правового статусу прокуратури республіки. <...> Народ доручає відповідним органам виконувати певні функції щодо реалізації належної йому влади. Серед них і функція нагляду за законністю. Вона є самостійною й специфічною щодо функцій законодавства, виконавчої та судової функцій. З точки зору наукової організації праці ця функція найбільш успішно може здійснюватися самостійно системою органів прокуратури. З огляду на це було б доцільно в новій Конституції України органам прокуратури присвятити окремий розділ,



не прив'язуючи їх до інших органів» [4, с. 53].

Звичайно, прокуратура потребує свого реформування. Зокрема, удосконалення потребують форми й методи діяльності прокуратури. Нині вже відмовились від загального нагляду прокуратури на підприємствах і в організаціях. Це дозволило зосередити більше уваги на нагляді за законністю в органах державного управління, інспекційних та контрольних органах.

У зв'язку з введенням посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини існувала певна небезпека фактичного дублювання загального нагляду прокуратури. Однак діяльність омбудсмена хоч і схожа певним чином на загальний нагляд нашої прокуратури за законністю в галузі забезпечення прав громадян, проте внаслідок більш чіткого розмежування компетенції цих органів вказаного дублювання вдалось уникнути.

Як бачимо, поряд із прокуратурою однією зі структур контрольної гілки влади є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Крім судових і контрольних-наглядових, контрольна гілка влади може поширюватись також на інші органи. Наприклад, певні обмежені повноваження в цій сфері може мати парламент. Зокрема, у Росії на загальнодержавному рівні контрольні функції Державної Думи вичерпуються лише контролем за використанням бюджету (ст. 101 Конституції Російської Федерації) [5, с. 235] та її правом вирішувати питання про довіру уряду (п. «б» ст. 103 Конституції Російської Федерації) [5, с. 236].

На думку Ю. Скуратова, якісний парламентський контроль за виконавчою владою, у тому числі за роботою президента, може стати надійним захистом від авторитаризму. Як приклад він наводить США, де «широко поширені розслідування парламентських комітетів; ці комітети мають право притягнути до відповідальності будь-яку посадову особу, у тому числі Президента

США; крім того, існує кримінальна відповідальність за неповагу до Конгресу» [6, с. 75].

Контрольну функцію може здійснювати також глава держави. Більше того, винятково важливе значення проблема ефективності президентського контролю, на нашу думку, має також для діяльності органів виконавчої влади. Це пов'язано з тим, що ефективний президентський контроль дозволяє не лише своєчасно викривати невідповідності та недоліки, а й робити необхідні висновки, спрямовані на усунення різних негативних явищ в управлінській діяльності, визначати причини, які їх зумовлюють, а також уживати заходів щодо попередження й недопущення відхилень у майбутньому. Це істотно впливає на хід нормального функціонування органів виконавчої влади з реалізації завдань, які стоять перед ними. При цьому, на думку окремих правознавців, результатом ефективного президентського контролю має стати раціональне, грамотне, диференційоване використання наявних у країні ресурсів: матеріальних, трудових, правових, інформаційних тощо [7, с. 55].

Аналізуючи повноваження Президента України як гаранта дотримання Конституції України, можемо дійти висновку, що своєрідним засобом контролю за якістю законодавчих актів є президентське право вето (п. 30 ст. 106 Конституції України). М. Білак (Тесленко) цілком слушно вказує: «Саме право вето Президента України є невід'ємною складовою системи стримувань і противаг у відносинах між різними гілками влади. Виникає цікава ситуація: право вето, підсилюючи єднання парламенту, підвищує вірогідність повторного прийняття закону більшістю голосів (ст. 94), спрямованих на подолання права вето. На перший погляд це немовби нівелює його суть і призначення – воно спрацьовує саме проти себе. Проте в цьому варто вбачати його позитивний, креативний аспект: воно все ж підсилює єднання парламенту. Така, можна сказати, ін-



тегруюча роль Президента України як гаранта дотримання Конституції України в законодавчому процесі свідчить про його обов'язок стежити за тим, щоб закони України були більш досконалими, достатньою мірою відповідали Конституції України й потребам реального життя суспільства. Тобто Президент України, маючи право вето, може підтримувати та затверджувати закони або скористатися можливістю не допустити введення в дію законів, які нехтують основними конституційними принципами. Унаслідок цього забезпечується така ситуація, коли критерієм відповідного (правового) закону стають природні права людини» [8, с. 14].

Звісно, президентський контроль — це діяльність не лише глави держави, а й консультативно-дорадчого апарату, його структурних підрозділів за виконанням усіма державними органами законів і підзаконних актів, а також державних програм, спрямованих на вияв різних недоліків в організації державного управління та прийняття на цій основі необхідних рішень з усунення й попередження порушень у майбутньому.

Крім того, останнім часом державні органи багатьох країн зайняті пошуком нових шляхів досягнення більш високого рівня контролю. У зв'язку з тим, що проведення контрольних заходів і контроль діяльності державних органів із позиції їхньої ефективності передбачає порівняння не лише фактичних затрат на його здійснення, а й досягнутих результатів контролю, означений підхід є виправданим. На сьогодні така лінія оцінки ефективності контролю продовжує застосовуватись та знаходить своє підтвердження в зарубіжних країнах.

Найефективніше контрольні системи функціонують у тих державах, у яких їм забезпечуються не лише максимальна незалежність, а й ресурс, що найбільше відповідає встановленим цілям і завданням. Зокрема, такі системи існують в Аргентині (Генеральна синдикатура), Італії (Рахункова палата), Канаді (відомство Генерального ревізора), США (Головне контрольно-фінансове управ-

ління), Франції (Рахункова палата) та інших країнах. Наприклад, у США є органи, що поєднують функції фінансово-економічного й адміністративного контролю. Зокрема, у 1981 р. було створено Президентську раду з питань чесності й ефективності. Згодом її було трансформовано в Адміністративно-бюджетне управління Президента США. Сьогодні, окрім функцій фінансового контролю, воно оцінює ефективність усіх організаційних та управлінських структур виконавчої влади.

У Нідерландах певні контрольні повноваження здійснює департамент оборони. Зокрема, оцінюючи проведення контрольних заходів, він виходить із трьох чинників (критеріїв): економії, продуктивності та ефективності.

Пріоритетним напрямом у контрольній діяльності не лише багатьох країн, а й міжнародних організацій (наприклад, Рахункової палати ЄС, Ревізійної Ради ООН тощо) є визначення їх ефективності. Наприклад, ефективність Національної ревізійної ради США полягає в тому, що на один витрачений на контроль долар необхідно забезпечити надходження до бюджету п'яти доларів. У Великій Британії співвідношення витрат на проведення контрольних операцій і надходжень до бюджету складає 1:13 (фунтів) [7, с. 60].

Реалізуючи контрольні функції, Рахункова палата ЄС використовує будь-яку цінну інформацію, отриману системами відомчого контролю (далі — СВК). Якщо інформація є надійною, це дозволяє оперативно проаналізувати отримані дані та зробити певні висновки про систему управління цього об'єкта.

Національне контрольно-ревізійне управління Великої Британії, перевіряючи ефективність використання державних коштів, з'ясовує насамперед, чи має організація, установа або орган надійну систему відомчого контролю, яка забезпечує продуктивність, ефективність та економію, а також здійснює перевірку того, наскільки добре СВК працює й забезпечує керівництво необхідною управлінською інформацією. Ві-



домство Генерального ревізора Канади здійснює ревізію СВК державних установ і корпорацій як одну з найважливіших складових частин своєї діяльності. При цьому вважається, що якщо система в цілому працює успішно, то немає потреби в перевірці й оцінці окремих її ланок і структур.

Усе наведене дозволяє розглядати контрольно-судову гілку влади в широкому аспекті як здатність і можливість держави обмежувати своє свавілля за допомогою судових, контрольно-наглядових, представницьких та управлінських органів, тим самим забезпечуючи рівновагу в державному апараті.

Таким чином, контрольно-судова влада може розглядатись у вузькому й широкому сенсі. Проте якщо у вузькому розумінні вона означає здатність держави в особі судових і контрольно-наглядових органів протидіяти державному свавіллю з боку органів законодавчої й виконавчої влади, тим самим забезпечуючи рівновагу в державному апараті, то в широкому аспекті контрольно-судова влада дозволяє державі обмежувати своє свавілля за допомогою судових, контрольно-наглядових, представницьких та управлінських органів, тим самим забезпечуючи рівновагу в державному апараті.

**Ключові слова:** поділ влади, державна влада, суд, судова влада, правосуддя, контроль.

Статтю присвячено актуальній проблемі теоретичного обґрунтування контрольно-судової влади як гілки державної влади, що забезпечує стабільність державного апарату. Зокрема, аналізується контрольно-судова влада в широкому та вузькому сенсі.

Стаття посвячена актуальній проблемі теоретичного обґрунтування контрольно-судової влади як ветви государственной власти, обеспечивающей стабильность государ-

ственного аппарата. В частности, анализируется контрольно-судебная власть в широком и узком смысле.

The article is devoted to the problem of theoretical justification control and judiciary as a branch of state power which ensures the stability of the state apparatus. In particular, is analyzed of control and judiciary in the broad and narrow sense.

#### Література

1. Сиренко В. Государство: демократическое, правовое, социальное (очерки, дискуссионные вопросы) / В. Сиренко. – К. : Институт государства и права им. В.М. Корецького НАН Украины, 2013. – 340 с.

2. Скрипнюк В. Развитие системы державной власти в Украине: конституционно-правовые аспекты : [монографія] / В. Скрипнюк. – К. : Логос, 2010. – 504 с.

3. Сухонос В. Судова влада: теоретичні проблеми, досвід, перспективи / В. Сухонос // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – 2013. – № 1082. – С. 288–291.

4. Шемшученко Ю. Теоретичні засади реформування правової системи України / Ю. Шемшученко // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України / за ред. Ю. Шемшученка. – К., 1996. – Вип. 7. – С. 50–56.

5. Конституції зарубіжних країн : [навч. посібник] / [В. Серьогін, Ю. Коломієць, О. Марцеляк та ін.] ; за ред. В. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – 664 с.

6. Скуратов Ю. Конституционные основы и практика функционирования президентской власти / Ю. Скуратов // Конституционный строй России / редкол. : Е. Глушко, А. Козлова, И. Степанов, Ю. Шутьженко. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – Вып. 1. – С. 72–83.

7. Тарасов А. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности / А. Тарасов // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 54–64.

8. Білак (Тесленко) М. Президент України як гарант Конституції України / М. Білак (Тесленко) // Право України. – 2007. – № 11. – С. 11–17.