

ПРАВО

Конституційне та муніципальне право

УДК 342.565

Тетяна Кулик *

**КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ:
ПЕРШИЙ ПОГЛЯД НА НЕДОЛІКИ ТА ПЕРЕВАГИ**

Успіх проголошеної у 2015 Стратегії реформи судоустрою в Україні більшою мірою залежить від того, наскільки виваженими та результативними будуть зміни саме до Основного Закону держави. Вже у червні 2016 року парламентом було прийнято відповідні зміни до Конституції України щодо реформування правосуддя. Мова йде про змістовну та організаційну перебудову однієї із трьох гілок державної влади. При цьому якість функціонування державного механізму та додержання прав людини в першу чергу залежить саме від ефективності реалізації судової влади в Україні.

Практика здійснення правосуддя та реалізації права громадян на судовий захист свідчить про існування низки проблем у цій сфері. Автором охарактеризовано ключові новели Основного Закону України щодо реформування правосуддя, пропонуються удосконалені редакції ч. 2 ст. 124 та ч. 3 ст. 125 Конституції України.

Ключові слова: Конституція України, конституційна реформа, судоустрій, правосуддя.

Кулик Т.А. Конституционное реформирование правосудия в Украине: первый взгляд на недостатки и преимущества.

Успех провозглашенной в 2015 Стратегии реформы судоустройства в Украине в большей степени зависит от того, насколько взвешенными и результативными будут изменения именно в Основной Закон государства. Уже в июне 2016 года парламентом были приняты соответствующие изменения к Конституции Украины относительно реформирования правосудия. Речь идет о содержательной и организационной перестройке одной из трех ветвей государственной власти. При этом качество функционирования государственного механизма и соблюдение прав человека в первую очередь зависит именно от эффективности реализации судебной власти в Украине.

Практика осуществления правосудия и реализации права граждан на судебную защиту свидетельствует о наличии ряда проблем в этой сфере. Автором охарактеризованы ключевые новеллы Основного Закона Украины относительно реформирования правосудия, предлагаются усовершенствованные редакции ч.2 ст.124 и ч.3 ст.125 Конституции Украины.

Ключевые слова: Конституция Украины, конституционная реформа, судоустройство, правосудие.

Kulyk T. O. First look at the disadvantages and advantages of constitutional reforming of justice in Ukraine.

Strategy of judiciary reform in Ukraine proclaimed in 2015 can be successful when changes to the Basic Law of Ukraine are well weighted and effective. In June 2016 Parliament adopted changes to the Constitution of Ukraine regarding justice reforming. This is a substantive and organizational restructuring of one of the three branches of state power. In the same time the quality of the state functioning and human rights standards guarantee in Ukraine first of all depends on the efficiency of implementation of judicial power in Ukraine.

The practice of justice and the realization of right for judicial protection indicate existing of number of problems in this area. The author characterizes the key novelties of the Basic Law of Ukraine regarding justice reforming, improved editions of Art. 124, p. 2 and Art. 125, p. 3 of the Constitution of Ukraine are offered.

Keywords: Constitution of Ukraine, constitutional reform, judicature, justice.

Актуальність дослідження. Ст. 55 Конституції України встановлює, зокрема, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Розділ VIII Конституції «Правосуддя» містить норми, які закладають основи здійснення судової влади в Україні. Закріплено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних (ч. 4 ст. 129 Конституції України).

Питанням організації здійснення судової влади в Україні у науці конституційного права, на нашу думку, приділено недостатньо уваги. Адже практика здійснення правосуддя та реалізації права громадян на судовий захист свідчить про низку проблем в цій сфері, і саме вчені в першу чергу мають запропонувати шляхи їх вирішення.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Різні засадничі, організаційні та функціональні аспекти судової влади в Україні розглядали у своїх роботах вчені М. Василевич, В. Колюх, О. Кравченко, М. Мазур, М. Савчин, В. Скомороха, С. Штогун та інші. При цьому більшою мірою конституціоналісти присвячують свої дослідження єдиному органу конституційної юрисдикції, а тому здійснення судової влади, правосуддя, функціонування судової системи залишаються поза увагою і потребують детального конституційно-правового аналізу. Єдиного концептуального підходу з позиції науки конституційного права щодо правосуддя в Україні досі не вироблено.

Мета статті – дослідити основні положення конституційної реформи 2016 року щодо правосуддя в Україні, виявити її недоліки та переваги.

Виклад основного матеріалу. О. Скакун розрізняє поняття судової влади, судочинства та правосуддя. На думку автора, судова влада – незалежна галузь (гілка) державної влади, що володіє виключним правом здійснювати правосуддя, ухвалювати рішення у процесі судочинства та доводити їх до виконання. Судочинство – це процесуальна форма здійснення правосуддя; установлений законом порядок розгляду і вирішення справ судами; правова форма реалізації судової влади. Правосуддя – це форма захисту права судовою владою, що виражається в справедливому (доброякісному) розгляді і вирішенні судом цивільних, кримінальних, адміністративних справ, а також економічних спорів з метою встановлення істини, чим забезпечується охорона прав і законних інтересів громадян, організацій, суспільства і держави [2, с. 176].

С. Штогун у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому правовим проблемам організації та функціонування місцевих загальних судів в Україні, також розглядає зміст поняття судової влади, в першу чергу через функціональний аспект. Він виділяє «крім функцій правосуддя та контролю, такі функції судової влади, як дозвільну організаційну, кадрову, інформаційно-статистичну, роз'яснюючу, обрання міри запобіжного заходу у вигляді арешту, функцію звільнення від покарання і направлення для відбуття покарання, функцію звернення до виконання судових рішень і контроль за їх виконанням», та робить висновок про можливість отримання судовою владою нових функцій у відповідності до ступеня демократичного розвитку суспільства, а також про позбавлення судової влади від невластивих їй функцій [3, с. 4–5].

М. Василевич, у свою чергу, розглядала теорію та практику реалізації конституційно-правових гарантій незалежності судової влади. Під такими гарантіями автор розуміє сукупність передбачених конституційним законодавством правових умов, засобів та способів, реалізація яких унеможливорює вплив на суддю з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадян та їх об'єднань з метою забезпечення здійснення правосуддя неупередженим, об'єктивним і справедливим судом [4, с. 4].

Автором визначене саме поняття судової влади як незалежної та самостійної гілки державної влади, що представлена системою судів, суддів й органів, які забезпечують їх діяльність, та наділена державно-владними повноваженнями для здійснення управління в суспільстві з метою реалізації завдань і функцій держави у сфері правосуддя та судового контролю, що реалізуються в чітко встановленій процесуальній формі [4, с. 4].

Цікавим є те, що М. Василевич, присвятивши свою роботу конституційно-правовим гарантіям судової влади, завданням яких є, в першу чергу, забезпечення здійснення правосуддя неупередженим, об'єктивним і справедливим судом, більшої уваги приділяє пошуку шляхів запобігання суддівському свавіллю, та посиленню впливу громадян на контроль за діяльністю суддів. Так, вона зазначає, що в основі відповідальності судді перед громадянином повинна лежати, насамперед, можливість оскарження рішення в апеляційній, а потім у касаційній інстанціях; пропонує законодавчо закріпити положення про необхідність безпосереднього звернення громадян до кваліфікаційних комісій з приводу протиправної поведінки судді; розглядає можливість внести зміни та доповнення до частини третьої статті 126 Конституції України щодо припинення імунітету судді в разі затримання на місці вчинення злочину [4, с. 12].

Вважаємо дані пропозиції безумовно слушними, але саму проблему забезпечення дійсної незалежності судової гілки влади, створення механізму здійснення правосуддя, спрямованого на захист та відновлення законних прав, свобод та інтересів людини і громадянина в Україні, – не вирішеною.

Судова практика в Україні свідчить про те, що не завжди звернення до суду із позовною заявою сприймається громадянами як можливість захисту своїх прав і свобод, в деяких випадках це радше спосіб «вирішення питань», і на меті тут мається не відновлення та захист своїх порушених прав, а отримання матеріальної вигоди (легалізація незаконної власності – наприклад, визнання права власності на самочинне будівництво, визнання факту проживання зі спадкодавцем однією сім'єю, з метою заволодіння майном в дійсності одинокої покійної особи, тощо).

Події державно-політичного життя останніх років в Україні гостро поставили питання про проведення конституційної реформи. Так, 2 червня 2016 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», розробники даного Закону визначають, що метою запропонованих змін є удосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом. Засобами досягнення цієї мети є утвердження незалежності судової влади, зокрема, шляхом її деполітизації, посилення відповідальності судової влади перед суспільством, а також запровадження належних конституційних засад кадрового оновлення суддівського корпусу. Закон сприятиме реалізації повномасштабної судової реформи та оновленню суддівського корпусу відповідно до суспільних очікувань і згідно з європейськими стандартами, відновленню довіри громадян до судової гілки влади, а також забезпеченню належного функціонування прокуратури, адвокатури та системи виконання судових рішень [5].

Серед новел, запроваджених даним Законом, на нашу увагу, в першу чергу, заслуговує положення «нової» ч. 2 ст. 124 Конституції України: «юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення». Так, на думку розробників закону, чинна норма частини другої статті 124 Конституції України, яка передбачає, що «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі», є недосконалою та створює ризики розширювального його тлумачення, що призводить до штучної абсолютизації цього принципу, його викривленого розуміння, виконання судами не притаманних їм функцій, включаючи в деяких випадках функції інших органів державної влади [5].

Зауважимо, що Конституційним Судом України ще у 1997 році було дано тлумачення ч. 1 ст. 55 Конституції України, яку треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене.

Ч. 2 ст. 124 Конституції України необхідно розуміти так, що юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [6].

При цьому, право на справедливий суд, закріплене Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (ст. 6), наповнене наступним змістом: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення...» [7].

Розробники розглядуваного Закону функцією суду вважають розгляд і вирішення юридичних конфліктів, тобто – юридичних спорів. Ми погоджуємося із цією позицією, і також вважаємо, що формулювання про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, не відображає змісту даного поняття. Оскільки судова влада є гілкою влади, що здійснює правосуддя – дана функція в першу чергу передбачає вирішення конфліктів, тобто юридичних спорів між суб'єктами правовідносин та притягнення осіб, які порушили суспільний порядок та безпеку, шляхом вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення до відповідної юридичної відповідальності.

У той же час, ми вважаємо, що зміст поняття юрисдикції судів в Україні розкрито не повністю. Так, ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8] передбачає, що судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені 186 нормами статей цього Кодексу, та справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років. Крім того, ст. 221-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за неповагу до суду, відповідні справи про адміністративне правопорушення розглядають місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України. Тому розуміння юрисдикції судів в Україні має охоплювати також і цю категорію справ. Тож вважаємо, що ч. 2 ст. 124 Конституції України має бути викладена у такій редакції: «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне та адміністративне обвинувачення».

В. Колюх, критикуючи дані зміни до Конституції України, зазначає, що запровадження чотириланкової системи судоустрою в Україні є надмірним, тому що така система притаманна не унітарним державам, а федеративному державному устрою. Він віддає перевагу триланковій системі, у якій Верховному Суду відводиться роль суду касаційної інстанції, що переглядає в процесуальному порядку ті судові рішення, які вже набрали чинності, виправляючи серйозні, фундаментальні помилки судів нижчих інстанцій у правозастосуванні [9, с. 44]. Ми погоджуємося з цією позицією, зазначимо також, що створена у 2010 році додаткова ланка – вищі спеціалізовані суди, та позбавлення Верховного Суду України повноважень касаційної інстанції (Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р.) виглядала політичним кроком обраного у 2010 році Президента. Ми переконані, що основні нормативні положення щодо системи судоустрою мають бути визначені на рівні Конституції України. У чинній редакції Конституції після внесення до неї змін щодо правосуддя визначено, зокрема, те, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя, Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України [1]. Ми вважаємо необхідним, з метою уникнення в подальшому політичних спекуляцій, викласти ч. 3 ст. 125 Конституції України у наступній редакції: «Систему судоустрою в Україні складають: місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд. Найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд».

В. Колюх також піддає критиці ще один важливий момент – це запровадження, внаслідок прийняття змін до Конституції України щодо правосуддя, монополії на представництво інтересів особи в суді виключно адвокатами.

Право на справедливий суд, закріплене ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, включає право особи захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або, – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника, – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя.

Діючий на сьогодні Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року дає визначення адвоката як фізичної особи, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені цим Законом, при цьому адвокатська діяльність – незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту [10].

У той же час згадаємо визначення поняття «юрист» – це професіонал, який має фундаментальні та спеціальні правові знання, глибоко переконаний у винятковому призначенні права і законності для суспільства, кваліфіковано користується юридичним інструментарієм при розв'язанні юридичних проблем в ім'я захисту прав і законних інтересів громадян [11].

Порушення прав і свобод людини і громадянина, на жаль, трапляється у всіх сферах суспільного життя, навіть в таких особистих сферах як сімейне життя, часто відносини між членами сім'ї заходять у правове поле та стають правовідносинами, що обумовлює багатоаспектність професії юриста. Адвокатська діяльність є лише однією зі сфер діяльності юриста, при цьому думка, що тільки особа, яка має статус адвоката, може здійснювати представництво сторін в судовому процесі є хибною, оскільки освітні програми для здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Право» включають обов'язкове вивчення кримінального, цивільного, господарського, адміністративного процесів, та спрямовані на формування знань, умінь та навичок представника сторін судових процесів.

Новели щодо призначення суддів також мають певні застереження. Так, ст. 128 Конституції України визначає, що призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом. У ст. 131 Основного Закону, зокрема, йдеться про те, що Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Так, Вища рада правосуддя буде складатися з 10 суддів, обраних з'їздом суддів, які призначені Президентом, двох членів призначає Президент, тобто можна припустити, що 12 членів матимуть певний зв'язок із главою держави, і матимуть можливість лобіювати його політичні інтереси.

Висновок. Отже, конституційне реформування правосуддя хоча і було необхідним кроком, проте має низку недоліків та залишає правові засоби впливу на здійснення правосуддя в Україні через можливість широкого тлумачення змісту статей Конституції в принципових питаннях. Часто оперативність реформ негативно впливає на їх якість. Тож вищезазначені пропозиції щодо змісту поняття юрисдикції судів та системи судоустрою мали б бути враховані при внесенні змін до Конституції України (щодо правосуддя) ще до прийняття відповідного закону.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : чинне законодавство станом на 3 берез. 2014 р. : (офіц. текст). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 64 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави та права : Підручник / О. Ф. Скакун. – 3-те видання. – К. : Алеута ; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
3. Штогун С. Г. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С. Г. Штогун ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.

4. Василевич М. В. Конституційно-правові гарантії незалежності судової влади: теорія та практика реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. В. Василевич ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 16 с.

5. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524 від 25.11.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси [...] від 25.12.1997 р. № 9-зп // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 25.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон, кодекс Верховна Рада УРСР від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

9. Колюх В. Проблеми судової реформи в контексті конституційних змін в Україні / В. Колюх // Віче. – 2016. – № 9–10 (413–414). – С. 42–46.

10. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.

11. Блізніченко Є. С. Професія юриста та її роль у правовому житті суспільства [Електронний ресурс] / Блізніченко Є. С.; Цюрупинське районне управління юстиції Херсонської області. – Режим доступу: <http://www.curupinsk.just.ks.ua/pravova-robota-ta-osvita/profesiya-yurista-ta-yiyi-rol-u-pravovomu-zhitti.html>

**Кулик Тетяна Олександрівна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ України.*

Стаття надійшла до редакції 23.05.2017 р.

УДК 342(477)

Іван Мищак *

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗАКОНОПРОЕКТНОЇ РОБОТИ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

У статті розкрито основні правові механізми, спрямовані на захист і збереження культурної спадщини. Виокремлено пріоритети розвитку культури відповідно до Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ. Проаналізовано основні напрямки законопроектної роботи щодо удосконалення охорони культурної спадщини в Україні.

Ключові слова: ЮНЕСКО, культура, охорона культурної спадщини, закон, законопроект.

Мищак И. Н. Основные направления законопроектной работы по совершенствованию охраны культурного наследия в Украине.

В статье раскрыты основные правовые механизмы, направленные на защиту и сохранение культурного наследия. Выделены приоритеты развития культуры в соответствии с Долгосрочной стратегией развития украинской культуры – стратегией реформ. Проанализированы основные направления законопроектной работы по совершенствованию охраны культурного наследия в Украине.

Ключевые слова: ЮНЕСКО, культура, охрана культурного наследия, закон, законопроект.