

УДК 342.56

М. Й. Вільгушинський

Суди в системі публічної влади України

Розглянуто особливості, методологічно-правові засади впливу та балансу судової та публічної влади в механізмі держави. Показано, що призначення судової системи як складової частини публічної та державної влади полягає в досягненні балансу в системі публічної влади шляхом впливу на рішення та дії законодавчої й виконавчої влади в державі.

Згідно зі ст. 6 Конституції України [1], державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, відповідно до суди є органами судової влади, що здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. При цьому, як зазначає М. О. Теплюк [2], «конституційне закріплення принципу поділу влади на сучасних теоретико-правових засадах не доповнюється юридичним формулюванням принципу взаємодії «гілок» влади, що не дозволяє забезпечити єдність державної влади, її реалізацію в інтересах народу». Тобто, така постановка завдання дослідження є сьогодні надзвичайно актуальною і може бути поширеною на проблему взаємодії судів з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю в цілому, тим більше, що означена взаємодія має постійний характер.

Можна зазначити, що теоретичні й методологічні питання, присвячені проблемам публічної влади, досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Агаманчук, В. Н. Гаращук, В. Ф. Погорілко, А. О. Селіванов, В. О. Серьогін, Ю. С. Шемшученко, О. Н. Ярмиш та ін., проблемам судової влади – В. Д. Бринцев, П. Ф. Карпечкін, М. В. Савчин, А. А. Стрижак, Т. І. Француз та ін. Разом із тим, сприйняття, місце та особливості судової влади в системі публічної влади, а фактично – методологічні засади впливу та балансу судової та публічної влади в механізмі держави – сьогодні висвітлені недостатньо, що і є метою статті.

Так, Ю. Ю. Чуприна зазначає, що «у сучасних умовах в контексті стримувань і противаг судову владу характеризують не лише правосуддя (в традиційному розумінні), а юридична можливість здійснювати активний вплив на рішення і дії законодавчої та виконавчої влади, «урівноважувати» їх» [3 с. 4].

Близької думки дотримується І. Є. Туркіна, вказуючи, що дослідження судової влади як гілки державної влади в контексті механізму держави є комплексом інституційних і процесуальних питань, що виникають у процесі організації та функціонування судової влади під час здійснення правосуддя. Вона ж стверджує, що судова влада проявляється у специфічній формі владного впливу держави на конфліктну ситуацію в соціумі, що судова влада має

низку сутнісних характеристик – наділена ознаками та рисами, властивими будь-якій іншій владі; переважає за компетенцією; має приватно- і публічно-правовий характер; опосередковується у правосудді тощо. При цьому судова влада «підтримує необхідний баланс між представницькою та виконавчою владами за допомогою контролю суду над відповідністю чинних законів та інших нормативно-правових актів до Конституції України» [4, с. 1–2, 4].

Разом із тим, Конституція України, говорячи про судову владу, використовує поняття тільки державної влади. При цьому певні відмінності між державною та публічною владами можуть впливати на сприйняття, місце та особливості судової влади в державі. Тим більше, що деякі вчені, наприклад, І. М. Мінаєва, досліджуючи складові поняття «публічна влада», переносять акцент із державності влади саме на її публічність, подаючи у власній трактовці звичні константи: «у демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції. Між ними існує механізм взаємодії, що пов'язаний з їх взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом «стримувань» та «противаг» [5, с. 6]. З цього приводу навіть у Ю. Д. Древаля під час дослідження деяких методологічних питань публічної сфери та держави йдеться про термінологічну нечіткість, що створює забагато проблем. Він же зазначає, що перш за все «публічність» вказує на міру прозорості й відкритості у здійсненні державної влади [6, с. 2, 8].

О. Ф. Скакун, вказуючи, що влада є явищем соціальним, визначає соціальну (публічну) владу як волюві відносини між людьми з приводу організації їх спільної діяльності, вироблення та здійснення спільної для певного соціального колективу волі (інтересу). А також, що державна влада є особливим різновидом соціальної влади та характеризується наявністю апарату управління і апарату примусу. Державна влада уособлює публічно-політичні, волюві відносини, що утворюються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на підґрунті правових норм. Але найбільш важливими ознаками (рисами) державної влади, на думку вченої, є те, що публічна влада виступає від імені всього суспільства (народу), має «публічну» основу своєї діяльності (казенне майно, власні прибутки, податки); апаратна влада концентрується в апараті, системі органів держави, і через ці органи здійснюється; верховна влада юридично уособлює загальнообов'язкову волю всього суспільства, має у своєму розпорядженні монополіне право видавати закони і спирається на апарат примусу як на один із засобів додержання законів та інших правових актів та ін. [7, с. 33–37].

Тим більше, що Г. Атаманчук у словнику-довіднику «Державне управління» наводить принцип публічності, який, на його думку, включає «широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів і громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих

органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян» [8, с. 275]. Цей принцип, на нашу думку, може у повній мірі бути застосований у визначенні поняття «публічна влада».

Тому, виходячи з визначення О. Ф. Скакун, можна дійти висновку, що публічна влада, як і апаратна, верховна, універсальна, суверена та легітимна, є передусім складовою частиною державної влади як способу управління суспільством. Звідси, наявність судової влади як відносно відокремленої частини державної структури, що користується певною автономією, особливою у спеціальних, конституційно визначених інститутах судової влади, є не тільки однією з ознак апарату держави, але й свідчить про наявність у неї ознак публічності.

До певної міри це підтверджується розмежуванням сфер впливу судової влади на діяльність як державних, так і громадських інституцій шляхом регулювання публічно-правових і приватно-правових відносин відповідно до чинного в Україні законодавства. Але проблемний характер останніх в уточненні основного завдання того ж адміністративного судочинства, наприклад, проявляється в неузгодженості між судовим захистом і учасниками неуправлінських (невладних) публічно-правових відносин, які також претендують на захист своїх прав. Зокрема, захист приватних прав і законних інтересів учасників приватно-правових відносин, – як зазначають А. Т. Комзюк і Р. С. Мельник, – вже давно здійснюється у порядку цивільного (господарського) судочинства. У той же час судові механізми захисту публічних прав, свобод і законних інтересів учасників публічно-правових відносин належним чином не сформовані. Тобто йдеться про потребу захисту усієї сукупності «публічних прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, а не тільки тих з них, які порушуються суб'єктами владних повноважень у процесі їх владно-управлінської діяльності» [9].

У цілому дуже вдало на прикладі наукового визначення місця та ролі державної служби серед інших державно-правових інститутів, особливостей правового статусу службових і посадових осіб державної служби, висловився В. Б. Авер'янов, вказуючи, що «розглядаючи інститут державної служби з точки зору науки адміністративного права, слід виходити з того, що відносини, які виникають на державній службі, є публічно-правовими» [10, с. 248].

Стосовно деталізації сфер впливу судової влади, то відносно сфери «державних справ» під нею розуміється сфера устрою і діяльності держави як публічної влади, усіх публічних інститутів, апарату держави, адміністративних відносин, державної служби, кримінального переслідування і відповідальності, принципів, норм та інститутів міждержавних відносин і міжнародних організацій тощо. Або відносно сфери вже частково згаданих «приватних справ», то це сфера статусу вільної особи, приватної власності,

вільних договірних відносин, спадкування, вільного переміщення товарів, послуг і фінансових коштів і т. д. [7, с. 242].

Як випливає з досліджень О. П. Світличного, безпосереднє управління сферою «державних справ», а отже, і публічної влади, здійснює публічна адміністрація, як «законодавчо-організуюча діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, що здійснюється з метою практичної реалізації поставлених цілей і задач держави у всіх сферах суспільного життя» [11]. Або, як за Р. С. Мельником, безпосереднім провідником волі публічної влади є публічна адміністрація як «будь-яка установа публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства); будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів» [12].

Сьогодні аналіз деяких наукових джерел, наприклад, де зазначається, що «державна влада є владою публічною (офіційно управляє справами всього суспільства в цілому)» [13], навіть дозволяє висунути припущення про можливість введення в юридичну практику терміна «державно-публічна влада» зі сферою застосовності в системі державної влади та системі органів влади Автономної Республіки Крим.

У цілому, продовжуючи наукову дискусію з приводу сутності публічної влади та її співвідношення з державною владою, як відправної точки щодо системи публічної влади та місця в ній судів, окреслимо деякі базові поняття з розглянутої проблеми.

Так, О. Н. Ярмиш і В. О. Серьогін підсумовують, що публічна влада, яка спрямована на вирішення суспільних справ, виступає у формах державної влади та влади місцевого самоврядування (муніципальної влади). Цим формам публічної влади притаманні спільні ознаки, що безпосередньо впливають на баланс з іншими складовими гілками влади: спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); легітимність; відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою; загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів); універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовній, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами; можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [14].

Систему органів публічної влади становлять: а) система державної влади (Президент України; Верховна Рада України; система державних органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом; місцеві державні адміністрації; система державних органів судової влади); б) система органів влади Автономної Республіки Крим; в) система органів місцевого самоврядування.

При цьому судові органи є особливим видом органів, які притаманні державній владі, рівно як армія, прокуратура, правоохоронні органи тощо, а судова влада – це спосіб здійснення правосуддя в межах реалізації публічної влади в державі. Тим більше, що, як зазначає Ю. Ю. Чуприна, «у контексті завдань створення в державі комплексу заходів, здатних забезпечити баланс рівнодіючих сил, суд повинен не лише розглядати справи про кримінальні злочини й громадянські спори, але й реагувати на ексцеси законодавчої та виконавчої влади» [3, с. 5].

Слід відзначити, що Конституція України неодноразово звертається за текстом до значення судової системи в організації державної влади, забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, регламентуючи ті чи інші правові положення, чого не робиться для жодного іншого законодавчого або виконавчого органу. І саме в цьому ми вбачаємо засади та ознаки балансу судової та публічної влади, оскільки будь-яке конституційне положення, що стосується законодавчої або виконавчої влади, врівноважується владою судовою.

Так, наприклад, Конституцією України гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України (ч. 2 ст. 8); ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (ч. 1 ст. 29); обґрунтованість запобіжного заходу протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою (ч. 2 ст. 29); кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання (ч. 4 ст. 29); не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду (ч. 1 ст. 30); кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом... (ст. 31); кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації... (ч. 4 ст. 32); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежене законом... для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 3 ст. 34); не допускається створення і діяльність

організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади... (ч. 3 ст. 37); заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку (ч. 4 ст. 37); обмеження щодо реалізації права мирного зібрання може встановлюватися судом відповідно до закону (ч. 2 ст. 39); конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом (ч. 6 ст. 41) та ін.

Крім того, як відомо, спеціальний розділ VIII Конституції України (ст. 124–131) взагалі визначає базові засади правосуддя в державі, особливості якого стосовно публічної влади також потребують більш детального встановлення.

Розглядаючи будь-яку на вибір з уже вказаних конституційних норм, наприклад, «обмеження щодо реалізації цього права (права на мирні зібрання – *М. В.*) може встановлюватися судом відповідно до закону» (ч. 2 ст. 39), можна зазначити, що її реалізація у повній мірі відповідає ознакам публічної влади, раніше названим О. Н. Ярмишем і В. О. Серьогіним як «діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами; можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень».

Але на практиці хоча б з цього питання баланс судової та публічної влади у повній мірі все ще не є врегульованим і потребує свого вирішення. Про це стосовно вказаної конституційної норми йдеться, наприклад: у листі Міністерства юстиції України Всеукраїнській молодіжній організації «Молодь проти корупції» від 26.11.2009 № 1823-0-1-09-18: «вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, документів, які мають бути долучені до заяви про проведення мирного заходу, тощо на даний час законом не врегульовано» [15]; Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19.04.2001 № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001: «визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання» [16]; працях науковців – про «Невизначений строк», «Якщо треба заборонити, то можна», «Правосвідомість суду», «Проблема суб'єктного складу та відповідальності», «Заборонити – легко, а виконати?», «А як же контрдемонстрація?» [17]; рішенні Харківського окружного адміністративного суду про заборону мирного зібрання у Харкові від 05.07.2011 № 2-а-8522/11/2070 [18] та ін.

Аналогічні зауваження можна навести й щодо інших конституційних норм.

Таким чином, судові органи у структурі судової системи як складова частина публічної та державної влади є провідником її волі в межах чинного законодавства. Їх призначення полягає в досягненні балансу в системі публічної влади шляхом впливу на рішення та дії законодавчої й виконавчої влади в державі.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Теплюк Михайло Олексійович. – К., 2008. – 21 с. 3. Чуприна Ю. Ю. Місце судової гілки влади в системі державної влади України / Ю. Ю. Чуприна // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – 15 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/10.pdf>. 4. Туркіна І. Є. Призначення інститутів судової влади в механізмі держави [Електронний ресурс] / І. Є. Туркіна // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 2 (33). – 7 с. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2011_2/doc/1/19.pdf. 5. Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада» / І. М. Мінаєва // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – 10 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/10.pdf>. 6. Древаль Ю. Д. Публічна сфера і держава: деякі методологічні питання / Ю. Д. Древаль // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – 10 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/01.pdf>. 7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 8. Державне управління : слов.-довід. / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. твор. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар, В. М. Князев ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с. 9. Комзюк А. Т. Уточнення основного завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення / А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип. 45. – 2009. – С. 90–97. 10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 11. Світличний О. П. Щодо співвідношення понять «державне управління» і «публічна адміністрація» / О. П. Світличний // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. – Вип. 165. – Ч. 2. – 2011. – С. 1–6. 12. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р. С. Мельник // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–64. 13. Державна влада – поняття, ознаки, співвідношення державної влади й держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/stati/tpg/024.php>. – Сайт «Юридичні послуги Online». 14. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 534 с. 15. [Щодо правового регулювання проведення мирних заходів] : лист М-ва юстиції України [Всеукр. молодіжній організації «Молодь проти корупції»] від 26.11.2009 № 1823-0-1-09-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v823-323-09>. 16. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-30/2001 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів,

мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) : від 19.04.2001 № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1379. 17. Сікорський Т. Право на мирні зібрання та його обмеження / Тимофій Сікорський // Правовий тиждень. – 02–08.02.2010. – № 5. 18. Рішення о заперте мирного зібрання в Харькове : постанова Харківського окружного адміністративного суду від 05.07.2011 № 2-а-8522/11/2070 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1309967277>. – 06.07.2011. – Назва з екрана.

Надійшла до редколегії 02.07.2012

Рассмотрены особенности, методологическо-правовые основы влияния и баланса судебной и публичной власти в механизме государства. Показано, что назначение судебной системы как составной части публичной и государственной власти состоит в достижении баланса в системе публичной власти путем влияния на решения и действия законодательной и исполнительной власти в государстве.

Features, methodological-legal basis of influence and balance of judicial and public authorities in the mechanism of the state considered. It is shown that the appointment of the judicial system, as part of the public and the state power is in achievement of balance to the system of public power by influencing the decisions and actions of the legislative and executive power in the state.

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

В. С. Говоров

ДИТЯЧІ РЕГІОНАЛЬНІ ОМБУДСМАНИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ

Проаналізовано особливості правового статусу регіональних дитячих омбудсманів, їх роль у забезпеченні прав і свобод дітей. Запропоновано ввести Уповноважених з прав дитини на рівні областей з метою оптимізації правозахисного механізму України.

Національній правовій науці відомо достатньо робіт, присвячених дослідженню конституційно-правового статусу омбудсмана (Л. В. Голяк, К. О. Закоморна, О. В. Марцеляк, Н. С. Наулік тощо). Водночас поза увагою вітчизняних науковців залишилася проблема правової природи спеціалізованих регіональних омбудсманів, зокрема дитячих. Певною мірою це пов'язано з тим, що українському суспільству дана інституція тривалий час була маловідомою, і внаслідок цього малоцікавою. Однак запровадження в Україні Уповноваженого Президента України з прав дитини актуалізує питання функціонування регіональних дитячих омбудсманів, діяльність яких у Російській Федерації, США, Норвегії, Гватемалі, Перу, Канаді та цілому ряді інших країн свідчить про їх високий правозахисний потенціал та значний внесок у справу забезпечення прав дітей. Тому метою нашої роботи є усунення прогапин у вивченні

© Говоров В. С., 2012