

Л. І. Полякова,
кандидат історичних наук, доцент кафедри історії та правознавства,
Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького

АНАЛІЗ КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ І СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (1996—2004 РОКИ)

Проблема взаємовідносин між гілками державної влади в Україні є однією з найбільш актуальних та складних на сучасному етапі розвитку держави. Розглядаються механізми взаємодії законодавчої і судової влади в Україні. Взаємовідносини законодавчої та судової влади визначається Конституцією і законами України.

The problem of relations between the branches of government in Ukraine is one of the most pressing and difficult at the present stage of development. We consider mechanisms of interaction between the legislative and judicial power in Ukraine. Relations between the legislative and judicial power is defined by the Constitution and laws of Ukraine.

Ключові слова: законодавча влада, судова влада, взаємодія, Конституція України, закони України, система стримувань і противаг.

Key words: legislature, judiciary, the interaction, the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, the system of checks and balances.

Джерелом влади в Україні за Конституцією України є народ. Згідно з Конституцією народ передає владу органам державної влади через вибори. Для нормального функціонування держави необхідна ефективна робота всіх її гілок влади. Головним завданням Конституції є чітко визначення повноважень органів влади та регулювання їх взаємовідносин.

Хоча принцип розподілу державної влади був проголошений в Україні ще в 1990 р. у Декларації про державний суверенітет, реальне розмежування всіх гілок влади було втілене лише в Конституції України, прийнятій в 1996 р. Конституція перерозподілила повноваження між гілками влади. Це було зроблено через наділення гілок влади самостійними повноваженнями та створення системи стримувань і противаг між суб'єктами владних відносин (Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів і Конституційним Судом).

Значення розподілу влади для українського суспільства на певному історичному етапі (1996—2004 рр.) поставило наступні завдання:

— необхідність створення діючого механізму стримувань і противаг для недопущення узурпації влади чи зловживання нею;

— утворення механізму співробітництва і взаємодії вищих органів влади на основі принципів їх взаємозв'язку та спеціалізації;

— сприяння становленню та розвитку органів місцевого самоврядування [7, с. 5].

Проблема взаємовідносин між гілками державної влади в Україні є однією з найбільш актуальних та склад-

них і на сучасному етапі розвитку держави. Це певною мірою зумовлено тим, що, закріпивши принцип поділу державної влади, Конституція України 1996 р. залишила недостатньо врегульованим, відкритим питання про взаємодію і співпрацю між окремими структурними елементами влади як вкрай необхідну умову забезпечення стабільності та ефективності влади в цілому. Ігнорування цього важливого положення, абсолютизація принципу поділу влади не сприяє конструктивному співробітництву гілок державної влади і, в кінцевому рахунку, консолідації суспільства. Роль судової влади в механізмі поділу влад полягає в утримуванні двох інших гілок влади в рамках конституційної законності.

Наявність в державі судової влади, здатної на високому професійному рівні здійснювати правосуддя на засадах загальності і гласності, є однією з вагомих ознак демократичного розвитку суспільства. Судово-правова реформа в Україні мала на меті трансформацію та вдосконалення форм і процедур розв'язання правових спорів. Ряд етапів реформи пройдено, але якщо розуміти під судово-правовою реформою системні організаційно-функціональні зміни у правосудді, діяльності правоохоронних органів (зокрема адвокатури, нотаріату, в системі виконання покарань, здійсненні експертизи, удосконаленні судового розслідування), то суттєвого оновлення поки що немає [1, с. 202].

Мета даного дослідження полягає в аналізі конституційних засад взаємодії органів законодавчої та судової влади. На сучасному етапі розвитку українського державотворення постає необхідність поглибленого вивчення

механізмів взаємовпливу та взаємодії органів державної влади, особливо законодавчої і судової, а також з'ясування стану та напряму розвитку судової влади. Адже у разі виникнення протиріч між законодавчими та виконавчими інститутами, в ролі арбітра в контексті тлумачення положень Основного закону виступає саме Конституційний Суд. Лише судова влада, а не законодавча чи виконавча здійснює правосуддя.

Об'єктом дослідження є гілки державної влади в Україні. Предметом дослідження — конституційний механізм взаємодії законодавчої і судової влади в Україні (1996—2004 рр.).

Проблемою дослідження політико-правових основ функціонування та взаємодії органів державної влади турбувалося чимало провідних українських вчених, таких відомих авторів, як Н. Коркунов, В. Авер'янов, М. Корецький, В. Селіванов, В. Халіпов, В. Погорілко, Д. Прилика, М. Цвіка, В. Золотарьов, В. Цветков, А. Коваленко, Н. Глазунова та інші. Роль судової влади в забезпеченні системи поділу влади, положення органу в механізмі стримувань та противаг досліджували вітчизняні автори В. Скомороха, С.Шевчук, В.Тацій, Ю.Тодика, В.Шаповал, В.Шишкін. Науковці розглядали проблему оптимізації поділу влади в контексті взаємодії інститутів законодавчої, виконавчої та судової влади з точки зору принципів демократичної, соціальної та правової держави. На жаль, історики недостатньо приділяють уваги питанню взаємодії гілок влади в Україні.

Актуальність таких досліджень з точки зору істориків, юристів, політологів зумовлена тим, що повна ізоляція гілок державної влади може створити і фактично вже створила в Україні відомі серйозні проблеми у взаємовідносинах між гілками влади. Особливо у відносинах між законодавчою і судовою владою.

Взаємовідносини законодавчої та судової влади визначається Конституцією і законами України. Перш за все, їх взаємовідносини ґрунтуються на положеннях одного з основоположних демократичних принципів, закріплених у ст. 6 Конституції України, яка визначила засади поділу державної влади і межі здійснення своїх повноважень гілками влади в Україні.

Визначальними у відносинах законодавчої і судової влади є також положення ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи вказаних влад, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Одним з механізмів взаємодії органів законодавчої та виконавчої гілок влади є система стримувань і противаг, яка передбачає, що вони можуть здійснювати у межах передбачених законом взаємний контроль. Судова влада в даній системі характеризується не тільки тим, що вона здійснює правосуддя, скільки юридичною можливістю впливати на рішення та дії законодавчої і виконавчої влади, впливати на поведінку людей, соціальні процеси. Системи стримувань і противаг, яка діє у відносинах між представницьким органом та главою держави з однієї сторони, та судовими органами, з іншої, простежуються у праві глави держави та парламенту формувати суддівський корпус.

Ст.128 Конституції України містить положення про те, що перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково. За ст.148 Конституції України Президент України та Верховна Рада призначають по шість суддів Конституційного Суду.

Відповідно до п. 26 ст. 85 Конституції Верховна Рада України призначає третину складу Конституційного Суду України, а згідно з п. 27 ст. 85 Конституції — обирає суддів безстроково. Винятково Законами України, прийнятими Верховною Радою, визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи (п. 14 ст. 92 Конституції України).

Послідовне втілення в життя принципів розподілу влади та згідно з Конституцією України народ обирає главу держави і парламент, судова ж влада формується двома іншими гілками влади незалежно від волі народу. Таким чином, вже на етапі формування судової гілки влади закладаються умови для порушення принципу розподілу влад, оскільки правосудді може потрапити в залежність від інших гілок влади. Для підтримки балансу при використанні системи стримувань і противаг Україна потребує демократичного суду, який формувався б безпосередньо народом і не потрапляв під вплив інших гілок влади, політичних партій.

Аналіз та зіставлення норм Конституції України, а також чинного законодавства, практики їх реалізації дозволяють виділити певні напрями взаємодії двох вказаних гілок державної влади. Насамперед, шляхом прийняття законів (п. 3 ст. 85 Конституції України) Верховна Рада України формує правове поле для діяльності судової влади, створює для неї нормативно-правову базу, яка регламентує організацію судової системи і порядок діяльності судів. Зокрема, для регулювання діяльності судової влади Верховна Рада України прийняла пакет важливих законів. Це Закони України від 15 грудня 1992 р. "Про статус суддів"; від 23 грудня 1993 р. "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів"; від 2 лютого 1994 р. "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України"; "Про органи суддівського самоврядування"; від 25 лютого 1994 р. "Про судову експертизу"; від 16 жовтня 1996 р. "Про Конституційний Суд України", і внесла до цих законів зміни і доповнення. Верховна Рада також внесла зміни і доповнення до Закону України від 5 червня 1981 р. "Про судоустрій України" і Закону України від 4 вересня 1996 р. "Про арбітражний суд" [3].

У зв'язку із закінченням 28 червня 2001 р. строку дії Перехідних положень Конституції парламент, здійснюючи так звану "малу судову реформу", законами від 21 червня 2001 р. відповідно вніс зміни до Законів України "Про судоустрій України", "Про статус суддів", "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України", "Про органи суддівського самоврядування". Всього було внесено зміни до десяти законів, у тому числі в Закони "Про прокуратуру", "Про арбітражний суд", а також в Цивільний процесуальний і Кримінально-процесуальний кодекси [9]. А 7 лютого 2002 р. Верховна Рада прийняла Закон України "Про судоустрій України" [4].

Конституційно-правові основи формування та розвитку судової влади в Україні визначені в розділі VIII Конституції України. Так, згідно зі ст. 124 Конституції здійснення правосуддя в Україні віднесено до виключної компетенції судів.

Ст. 125 Конституції України визначає систему судів загальної юрисдикції та принципи її побудови — територіальність і спеціалізація, передбачає створення вищих спеціалізованих судів і заборону утворення надзвичайних та особливих судів.

Суди загальної юрисдикції, в свою чергу, вирішують відповідні категорії справ на підставі Конституції та інших законів, прийнятих парламентом. У тому числі суди за-

гальної юрисдикції допомагають формувати конституційний склад Верховної Ради України шляхом вирішення скарг щодо виборів народних депутатів України. Законом України від 7 березня 2002 р. № 3083-III "Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України" глава 30-В ЦПК викладена в новій редакції: "Скарги на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України". Відповідно до ст. 243 ЦПК скарги, що стосуються виборів народних депутатів України, можуть бути подані до суду на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій або їх членів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, кандидатів у народні депутати України, об'єднань громадян (суб'єкти оскарження). Скарга на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій або їх членів може бути подана виборцем, кандидатом у народні депутати України, політичною партією чи виборчим блоком політичних партій в особі керівника або уповноваженої особи партії (блоку).

На підставі статі 243 ЦПК України скарга розглядається відповідним судом протягом п'яти днів з дня її надходження, але не пізніше дня, що передує дню виборів, а скарга, подана в день виборів або в наступний за ним день, — невідкладно [2, с. 5].

Гарантуючи незалежність і недоторканність суддів, ст. 126 Конституції України передбачає, що суддя не може без згоди Верховної Ради України бути затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. У даній статті Конституції також наведений перелік підстав звільнення з посади Верховною Радою України тих суддів, яких вона обрала.

Ст. 127 Конституції України визначає вимоги, що ставляться до професійних суддів, а ст. 128 — порядок призначення та обрання їх на посаду. Конституційні принципи здійснення правосуддя як необхідної умови ефективного функціонування судової влади в Україні визначає ст. 129 Основного Закону. Відповідно до ст. 131 Конституції в Україні діє Вища рада юстиції, яка відповідає за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також приймає рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції — про їх дисциплінарну відповідальність. Доповнює ст. 131 Конституції України Закон "Про Вищу раду юстиції України" від 15 січня 1998 р., згідно якого формувався склад Вищої Ради юстиції. Ст. 5 Закону визначає, що відповідно до Конституції України Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, всеукраїнська конференція працівників прокуратури — двох членів [2, с. 5].

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України [5].

Таким чином, формування і цього органу судової влади формується переважно за рішенням інших гілок влади. Але є очевидним, як вважає Ю.О.Фрицький, що подібний орган повинен утворюватися саме судовою гілкою влади. Наявність у Президента України, Верховної Ради повноважень щодо призначення голів судів та їх заступників не може сприяти утвердженню незалежності судової гілки влади [12, с. 313].

Важливим засобом впливу Верховної Ради на судову

гілку влади є відповідні форми парламентського контролю. Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради стосовно судової влади є парламентський контроль за додержанням судами конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист (ст. 101 Конституції); парламентські і депутатські запити: прийняття рішення Верховною Радою України про направлення на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України запиту про діяльність органів судової влади та її посадових осіб до Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, який складає присягу обстоювати права і свободи громадян (п. 34 ст. 85 Конституції та статті 102, 104 Конституції); депутатський запит, з яким народний депутат України має право звертатися на сесії Верховної Ради України до керівників органів судової влади (ст. 86 Конституції України і ст. 15 Закону України "Про статус народного депутата України"); депутатське звернення до органів судової влади та її посадових і службових осіб (ст. 40 Конституції і ст. 16 Закону України "Про статус народного депутата України"); здійснення парламентського контролю через тимчасові слідчі комісії (ст. 89 Конституції України) [8, с. 161].

Адже відносини Верховної Ради України з судовою владою реалізуються через її головні функції: законодавчу, установчу (формування судової влади) і контрольну функцію.

Судові органи покликані, не підміняючи законодавчої і виконавчої гілок влади, виступати ефективним елементом у системі стримувань і противаг, вирішуючи конфлікти між владними структурами. Судовим органам належить важлива роль у здійсненні нагляду за діяльністю органів законодавчої й виконавчої гілок влади, вони повинні бути гарантом в системі поділу влади від втручання урядово-адміністративних органів влади у суспільні відносини.

Незалежна судова влада має можливість контролювати законність і правомірність законів, які приймаються Верховною Радою України, та виконання законів органами виконавчої влади. Але з огляду на основні моменти формування судів можливий вплив на їх діяльність з боку інших органів влади. Неспроможність судової влади виступати арбітром між двома гілками влади й захисником верховенства права у конфліктах між ними зводить нанівець всю систему стримувань і противаг і робить її нестійкою [8, с. 161].

Судова влада не повинна бути політизованою, знаходитися під впливом політичних сил. З іншого боку, судова гілка влади не може діяти ізольовано від інших інститутів влади, не має можливості функціонувати в повну міру без підтримки і поваги інших гілок влади.

Здійснення правосуддя є виключною і невідчужуваною прерогативою судів і не може бути делеговане або привласнене іншими органами чи посадовими особами, а Конституція України визначає судову владу не просто інструментом у розв'язанні суперечностей, які виникають у суспільстві, а й рівноправним партнером законодавчої і виконавчої влади у врегулюванні суспільних процесів [6, с. 609]. Судовий контроль над проявами суспільного життя повинен давати рівновагу політично-правового механізму, збалансувати баланс повноважень між гілками влади. Тому судова гілка влади має займати виключне місце в системі стримувань і противаг державної влади в Україні.

На сучасному етапі державотворення проявляється тенденція применшення значення судової влади в системі

стримувань і противаг. Причина цього явища криється в історичному минулому України. Внаслідок багаторічного панування командно-адміністративної системи в суспільстві склалася певна недооцінка можливостей судів у вирішенні спорів, зберігаються намагання посадових осіб вийти за рамки їхньої конституційної компетенції, чинити тиск на суддів [10, с. 391].

Важливою конституційною основою взаємодії законодавчої і судової влади є повноваження Конституційного Суду України. Відповідно до ст. 147 Конституції він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Якщо останні визнані неконституційними, то вони втрачають чинність (ст. 152 Конституції). Важливо, що судова влада не тільки вирішує спори і карає правопорушників, але й скасовує рішення законодавчої і виконавчої влад, якщо вони не відповідають Конституції та законам, і тим самим впливає на їх діяльність. Рішення Конституційного Суду України є загальнообов'язковими для всіх гілок державної влади, в тому числі і законодавчої. Тому шляхом офіційного тлумачення Конституції та Законів Конституційний Суд впливає не лише на законодавчий процес, але й правозастосування, спрямовуючи їх в необхідне русло.

Відповідно до ст. 150 Конституції Конституційний Суд України за зверненнями Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Таким чином, виходячи зі змісту ст. 150 Конституції, за зверненнями зазначених суб'єктів Конституційний Суд України може перевіряти не лише конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, але й конституційність нормативних актів інших гілок влади. Тобто законодавча влада може виступити з ініціативою проведення перевірки актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, що можна розглядати, як специфічну форму взаємодії законодавчої і судової влади.

Однією з форм взаємодії вказаних двох гілок державної влади є процедура внесення змін до Конституції України. Відповідно до ст. 159 законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157 і 158 цієї Конституції.

За зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України також дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (частина друга ст. 151 Конституції).

На підставі викладеного можна зробити висновок, що як самостійні гілки державної влади законодавча і судова влада мають різноманітні форми взаємодії. При цьому в основному через Конституційний Суд України судова влада включається в баланс влад, механізм взаємодії з різними гілками влади.

Таким чином, аналіз чинного законодавства дає можливість дійти висновку, що у відносинах між законодавчою і судовою владою існує певна система стримувань і противаг, яка повинна забезпечити їх ефективну співпрацю, взаємодію і взаємоконтроль.

Органи контрольної влади не встановлюють загальних правил поведінки, які встановлюють органи законо-

давчої влади, не здійснюють управлінської діяльності, як органи виконавчої влади, не здійснюють правосуддя щодо справ, підвідомчих судам загальної юрисдикції. Контрольні органи повинні мати самостійність і незалежність від інших гілок влади, тільки тоді вони будуть діяти від імені народу і за для нього. Судова функція конституційного контролю розглядається як найважливіший елемент системи стримувань і противаг. Виконання рішень Конституційного Суду іншими вищими органами державної влади завершує процедуру конституційного контролю [8, с. 167].

Ю.С. Сіда за результатами експертного опитування суддів виявила ряд проблем, характерних для судової влади України. До них вона віднесла фінансові, кадрові, освітні, втручання представників інших гілок державної влади, низький авторитет української судової влади, невиконання судових рішень.

З радянського минулого дісталася у спадок корпоративна замкненість правових інститутів, авторитарний тиск апаратів регіональних органів управління, відсутність у населення традицій правового регулювання міжособистісних та інституційних суперечок, причина останнього явища криється у низькій правовій культурі населення. Великою проблемою в державі, яка знижує авторитет органів влади, в тому числі і судової, є корупція. За останні роки це явище набуло критичних масштабів [11, с. 11].

Література:

1. Бандурка О.М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть / О.М. Бандурка, В.А. Греченко. — Харків: УВС, 2000. — 303 с.
2. Василюк С. Конституційний механізм взаємодії законодавчої і судової влади в Україні / С. Василюк // Право України. — 2003. — № 12. — С. 3—5.
3. Законодавство України про судоустрій за станом на 10 серпня 2000 року. Офіційне видання. — Київ: Парламентське видавництво, 2000. — 127 с.
4. Закон України "Про судоустрій України" // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180.
5. Закон "Про Вищу раду юстиції України" від 15 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України // — 1998. — № 25. — Ст. 146.
6. Конституція України. Науково-практичний коментар. — Харків "Право", 2003; К.: Вид.дім "Ін Юре", 2003. — 808 с.
7. Лемак В.В. Нова конституційна модель розподілу влади в Україні / В.В. Лемак // Матеріали конференції. — Ужгород, 1998. — С. 4—13.
8. Мартинюк Р.С. Реалізація принципів поділу влади сучасній Україні: політико-правовий аналіз / Р.С. Мартинюк — Острог, 2007. — 285 с.
9. Офіційний вісник України. — 2001. — № 25, спецвипуск, статті 1141, 1142, 1143, 1144, 1145, 1146, 1147, 1149.
10. Проблеми реалізації Конституції України: Теорія і практика (нормативні документи та коментарі) / за ред. В.Ф. Погорілка: монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, АСК, 2003. — 652 с.
11. Сіда Ю.С. Судова влада в умовах трансформації українського суспільства. автореферат на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук. Спец. 22.00.04 — спеціальні та галузеві соціології / Ю.С. Сіда. — Харків. — 2005. — 19 с.
12. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні / Ю.О. Фрицький. — Дніпропетровськ "Ліра ЛТД", 2006. — 360 с.

Стаття надійшла до редакції 23.09.2011 р.