

ВЗАЄМОДІЯ СУДІВ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ, ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРО- МАДСЬКІСТЮ: ШЛЯХИ НАУКОВОГО ПОШУКУ

Аналізуються основні складові державно-владного механізму крізь призму науково-го дослідження взаємодії судів з державними органами загальнодержавного та місцевого рівня, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Ключові слова: взаємодія, суди, державні органи, органи місцевого самоврядування, громадськість.

Анализируются основные составляющие государственно-властного механизма сквозь призму научного исследования взаимодействия судов с государственными органами общегосударственного и местного уровня, органами местного самоуправления и общественностью.

Ключевые слова: взаимодействие, суды, государственные органы, органы местного самоуправления, общественность.

The basic components of state and power mechanism in the light of scientific research cooperation with the state courts by state and local level, local authorities and the public.

Key words: interplay, courts, state structures, local government bodies, sociability.

Суди як єдині представники судової влади разом із органами законодавчої та виконавчої гілок влади забезпечують функціонування держави в цілому. Аналізуючи наукові дослідження щодо здійснення державної влади, можна виокремити одну з найбільш актуальних наукових проблем сьогодення – оптимізацію взаємодії судів із державними органами загальнодержавного та місцевого рівнів, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Актуальність даної проблеми обумовлюється також недостатнім дослідженням теоретико-методологічних засад такої взаємодії. На підтвердження цього Г.О. Федоренко зауважує, що в Конституції України безпосередньо визначені засади організаційно-функціонального поділу повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової влад (ст.6 Конституції); засади взаємодії між видами державної влади закріплені опосередковано. Складовими елементами механізму взаємодії між органами державної влади в Україні є інтеграційна система (узгоджувальні процедури і інститути, а також механізми співпраці у здійсненні тих чи інших функцій держави), та система взаємного контролю¹.

Слід зазначити, що тією чи іншою мірою спроби наукового вирішення цих проблем були зроблені у низці дисертаційних досліджень стосовно функціонування судової системи загальнотеоретичного спрямування. Це відобразилося у працях В.С. Смородинського «Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми)» (2001), Т.І. Француза «Політико-правові проблеми становлення і розвитку судової влади в незалежній Україні» (2001), О.В. Кондратьєва «Організаційно-правові проблеми судового контролю» (2005), В.В. Кривенка «Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи» (2006), Д.Ю. Хорошковської «Роль судової практики в системі джерел права України: теоретико-правове дослідження» (2006) та ін.

Щодо діяльності судів варто згадати дослідження: В.М. Скавроніка «Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду» (2002), Д.М. Притики «Органі-

заційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України» (2003), В.М. Коваля «Апеляційні суди в Україні: становлення і розвиток» (2003), М.В. Савчина «Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу» (2004), П.Ф. Карпечкіна «Функції судів загальної юрисдикції в Україні: проблеми теорії та практики» (2005), А.А. Стрижака «Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції» (2005), М.П. Запорожця «Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України» (2005), С.Г. Штогуна «Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні» (2005), А.О. Неугоднікова «Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект» (2006), А.В. Руденка «Адміністративне судочинство: становлення та здійснення» (2006), І.Б. Шицького «Правовий статус місцевих господарських судів в Україні: становлення і розвиток» (2006) та ін.

Однак, питання взаємодії судової та інших гілок державної влади отримали тільки часткове висвітлення, що є недостатнім для наукового вирішення проблеми комплексно. Так, В.М. Коваль у своїх працях надав увагу питанню взаємодії судів і правоохоронних органів; М.В. Косюта розглянув можливу взаємодію органів прокуратури і судів; Р.Б. Хорольський розглянув взаємодію національних судів і судів ЄС; А.А. Стрижак вивчав питання взаємодії працівників державної судової адміністрації, керівників судів та апаратів судів; М.В. Савчин займався вивченням питань взаємодії судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України; Е.П. Соловйов розглядав можливості взаємодії господарських судів і податкових органів; В.А. Сьоміна вивчала взаємодію судів, громадян і органів публічної влади тощо.

Перше питання, на яке варто звернути увагу, це стан дослідження теоретико-методологічних засад зазначеної взаємодії.

Розглядаючи його, стає зрозуміло, що проблема пов'язана з місцем судової системи у механізмі формування державної влади. Для її вивчення необхідне більш глибоке доктринальне дослідження сутності, значення, принципів, форм і напрямків, поняття та ролі адміністративно-правового забезпечення означеної взаємодії судів.

Зважаючи на висновки науковців, які досліджували адміністративно-правові засади розвитку державного управління², та виходячи з того, що саме адміністративне право регулює непроцесуальну, організаційну діяльність судів, адміністративно-правові засади їхньої діяльності, на нашу думку, ці засади визначають основні принципи, завдання, форми та методи їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, а також внутрішню організаційну діяльність щодо забезпечення виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень.

Поняття взаємодії досить детально розглянуто в науковій літературі та довідниках. Зокрема, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає його як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджену дію між ким-, чим-небудь³.

Щодо взаємодії судів, то, на нашу думку, базуючись на розумінні останньої (*мається на увазі взаємодія судів* – курсив автора – М.В.) як організації діяльності, цілком природним є її поглиблене дослідження не тільки взаємозв'язків із зовнішніми суб'єктами, але й з'ясування внутрішнього механізму взаємодії, обумовленого спрямованістю взаємодіючих суб'єктів на досягнення позитивного

кінцевого результату щодо поставленого завдання.

До речі, Г.О. Федоренко, з посиланням на Ч. Вайза, зауважує, що ставлення до розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову як до простого поділу законодавчих, виконавчих, судових функцій між відповідними видами влади є надто спрощеним, оскільки принцип розподілу влади передбачає не лише розмежування повноважень між окремими видами державної влади, але, водночас, – і їхню співпрацю в так званих «поділених» сферах їхньої діяльності⁴. На нашу думку, можна погодитись із таким синонімічним трактуванням поняття взаємодії, оскільки головне в ньому – це підтвердження наявності, взаємодії

Друге питання, яке потребує розгляду у цій статті, це складові державно-владного механізму крізь призму наукового дослідження взаємодії судів із державними органами загальнодержавного та місцевого рівня, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Розпочнемо наш огляд із позиції взаємодії законодавчої гілки влади з судовою. Як відомо, законодавчу владу в державі, згідно зі ст.75 Конституції України, становить Верховна Рада України. Вона – єдиний орган законодавчої влади в Україні. Її повноваження викладені в ст. 85 Конституції⁵, є внесення змін до Конституції України та прийняття законів України; діяльність із цих питань і щодо функціонування судової влади в сукупності віднесена саме до законодавчої функції Верховної Ради України.

Одразу слід зауважити, що відносно предмета нашого дослідження, важливою є й установча функція парламенту, яка здійснюється через участь Верховної Ради України у формуванні вищих виконавчих і судових органів. Саме остання, наприклад, виражається в призначенні третини складу Конституційного Суду України (п.26 ст.85) та обранні суддів безстроково (п.27 ст.85).

Крім того, Верховна Рада України приймає закони України, якими визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи (п. 14 ст. 92 Конституції України). Такими, наприклад, є закони України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р., «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» від 02.02.1994 р., «Про органи суддівського самоврядування» від 02.02.1994 р., «Про судову експертизу» від 02.02.1994 р., «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р., «Кодекс адміністративного судочинства України» від 06.07.2005 р., «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 р., «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р., «Про судовий збір» від 08.07.2011 р. та інші.

Нині у Верховній Раді України «очікують» розгляду дуже важливі, на нашу думку, законопроекти: «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 08.09.2011 р. реєстр. № 9127, «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний суд України» щодо забезпечення прав громадян на конституційне звернення та підвищення ефективності роботи Конституційного суду України» від 29.12.2011 р. реєстр. № 9659 та ін.

Цікавою з точки зору взаємодії судової влади із законодавчою є діяльність Конституційного Суду України як органу судової влади, частково обраного Верховною Радою України. Варто зазначити, що до сьогодні залишаються законодавчо не вирішеними тією ж Верховною Радою України деякі доктринально-правові колізії стосовно діяльності та повноважень того ж Конституційного Суду України (далі – КСУ). Зокрема, такі неузгодженості як:

– нез'ясованість взаємодії судів загальної юрисдикції і КСУ у випадку виявлення загальним судом неконституційності закону;

– чи може суд загальної юрисдикції вирішити справу безпосередньо керуючись Конституцією, не застосовуючи положення закону, що вважає неконституційним, або ж він повинен зупинити справу і направити відповідний запит до Конституційного Суду?⁶;

– як потреба удосконалення механізму конституційної юстиції та його зв'язку з основними правами в Україні, що проявляється у взаємодії судів загальної юрисдикції та КСУ, зокрема з того, що рішення останнього мають преюдиційне значення, та можуть лягти в основу для перегляду попередніх рішень адміністративних органів та судів загальної юрисдикції?⁷.

І саме у законодавчому вирішенні таких колізій стосовно функціонування судової влади вирішальна роль належить Верховній Раді України.

З цього приводу С. Василюк, досліджуючи конституційний механізм взаємодії законодавчої і судової влади в Україні, робить узагальнюючий висновок, що як самостійні гілки державної влади законодавча і судова мають різноманітні форми взаємодії. Через Конституційний Суд України судова влада включається в баланс влад, механізм взаємодії з різними гілками влади⁸. Цю ж тезу підкреслює й О.В. Мандрика⁹, за якою судова влада включається у механізм взаємодії з іншими галузями влади саме через Конституційний Суд, і саме через нього врегулюються суперечки про компетенцію між галузями державної влади, в тому числі, й судової.

Отже, такий підхід повністю виправдовує підвищену увагу вчених до діяльності Конституційного Суду України при дослідженні форм такої взаємодії.

Щодо виконавчої влади, то відповідно до статей 113, 118 Конституції України¹⁰ вищим органом у системі її органів є Кабінет Міністрів України, а в областях і районах її реалізують місцеві державні адміністрації. При цьому, в Конституції України немає положень, що визначають характер виконавчої влади, а також єдності її системи.

Суттєвим недоліком, на нашу думку, є те, що немає й прямої вказівки на механізми взаємодії виконавчої та судової влади.

Певний висновок із цього робить Ю.П. Битяк, порівнюючи виконавчу та судову владу. Він зазначає, що виконавчу владу здійснюють на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, в той же час відсутні органи виконавчої влади (державного характеру), крім міст Києва та Севастополя. Немає їх і на рівні села, селища та міста. Управління на цьому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування; виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділено виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади¹¹.

При цьому, достатньо яскравим прикладом комплексної взаємодії судів з органами виконавчої влади на рівні центрального органу виконавчої влади – міністерства – є ситуація, коли при наданні правової допомоги у кримінальних справах взаємодія здійснюється через Міністерство юстиції України – щодо доручень судів, та через Генеральну прокуратуру України – щодо доручень органів досудового слідства¹².

Поряд із тим, на нашу думку, дуже показовим є й те, що Головні управління

юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі згідно з п. 4.68 Положення про Міністерство юстиції України повинні організувати взаємодію судів й інших органів державної влади у цивільних і кримінальних справах із компетентними органами іноземних держав на підставі законів, міжнародних договорів України; забезпечувати виконання положень міжнародних договорів України про правову допомогу та правові відносини у цивільних та кримінальних справах¹³.

Розглядаючи питання взаємодії органів виконавчої влади із судовою, варто зазначити, що в діяльності органів законодавчої та виконавчої влади є достатньо багато чинників і ознак, включаючи й правозастосовні, що досі детально не з'ясовані, і які як формують, так і впливають на взаємодію з органами судової влади. Тому, на нашу думку, розгляду та науковому обґрунтуванню повинні підлягати питання єдності державної влади як основи взаємодії з державними органами; особливості взаємодії судів з Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України; форми взаємодії судів з центральними органами виконавчої влади та Прокуратурою України; адміністративно-правові засади взаємодії Вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України та Конституційного Суду України тощо.

Досліджуючи питання взаємодії судів з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю не можна оминати з'ясування правового механізму взаємодії судів і правоохоронних органів із вирішення завдань кримінального судочинства, зокрема, в дослідженні такої функції судової влади як запобігання злочинам та іншим правопорушенням¹⁴.

Як недолік чинної практики зазначеної взаємодії М.І. Мельник визнає, що не налагоджено взаємодії правоохоронних органів і судів щодо визначення певного часу розгляду в судах справ про корупційні правопорушення і забезпечення правоохоронним органом, яким складено протокол, явки в суд особи, що притягається до відповідальності» (п.5 Додатку В¹⁵). Цей та інші недоліки взаємодії судових органів потрібно переглянути на предмет виправлення.

З метою удосконалення взаємодії судів із правоохоронними органами можна висловити пропозицію щодо доповнення повноважень головних управлінь Міністерства юстиції України взаємодіяти із судами, конкретизувавши п.8 Положення про територіальні органи Міністерства юстиції України у такій редакції: «Головне управління юстиції взаємодіє з територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, Державними судовими адміністраціями, судами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на відповідній території з питань, віднесених до його компетенції»¹⁶.

Взаємодія судів з муніципальною владою, яка нарівні з державною владою як повноцінний суб'єкт управління суспільними справами на місцевому рівні також бере участь у спільних заходах щодо забезпечення організації діяльності судової системи, є також надзвичайно важливою та малодослідженою.

Аналогічні зауваження можна віднести й до громадськості, що наразі займає так звану «моніторингово-контролюючу позицію», яку найбільше цікавлять питання управління якістю обслуговування у судах. На нашу думку, цю проблему треба розглядати з боку набуття судами громадської довіри та підвищення їхньої авторитетності, розбудови взаємин між судами, громадськістю та засобами масової інформації.

Таким чином, актуальним залишається поглиблене дослідження адміністративно-правових засад взаємодії судів з місцевими державними адміністраціями та місцевими правоохоронними органами, різних ланок судової системи на місцевому рівні, а також адміністративно-правове регулювання взаємодії судів з органами місцевого самоврядування, всеукраїнськими об'єднаннями громадян і громадськими організаціями.

Розглядаючи питання взаємодії судів з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю, слід зауважити, що функціонально (згідно з призначенням судової влади в державі) органи цієї влади постановою законних та обґрунтованих рішень чи вироків, шляхом застосування чинного законодавства на основі принципу рівності всіх перед законом та судом, *мають стримувати інші гілки влади від зловживань* (курсив автора – М.В.). При реалізації своєї компетенції, органи виконавчої та законодавчої влади повинні діяти в межах закону та наданих їм повноважень, щоб не відчуті на собі дієвість судової влади. Саме в такій редакції – «мають стримувати» – ми б виправили аналогічне близьке визначення¹⁷, не вдаючись детально в ті чи інші критерії сучасної «оцінки громадою суддівства в цілому»¹⁸. А. Селіванов вважає, що судова влада як самостійний вид державної влади не може обмежитися тільки системою загальних і спеціалізованих судів, тому вона функціонує у двох формах організації судового ладу і судового устрою¹⁹.

Взаємодія органів судової влади з органами законодавчої та виконавчої, де її ініціатором виступає саме судовий орган, все ще має на сьогодні значну кількість малодосліджених теоретичних і практичних нюансів.

Однак для успішного визначення шляхів взаємодії суду із законодавчою і виконавчою гілками влади слід окреслити завдання, які необхідно вирішити. Одним із глобальних завдань дослідження є визначення напрямків та форм оптимальної взаємодії різних гілок державної влади між собою, адже, саме таке завдання – оптимальне забезпечення чітких взаємовідносин між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади вже ставив Ф.В. Веніславський²⁰, але воно так і не було належним чином вирішене та потребує подальшого дослідження і опрацювання.

1. Федоренко Г.О. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – К., 2000. – С. 14. **2. Панова Н.С.** Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2008. – С. 33. **3. Великий** тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 125. **4. Федоренко Г.О.** Цит. праця – С. 8. **5. Конституція України** // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **6. Дроздов О.М.** Джерела кримінально-процесуального права України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Х., 2004. – С. 124. **7. Савчин М.В.** Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу: Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – К., 2003. – С. 63, 65. **8. Василюк С.** Конституційний механізм взаємодії законодавчої і судової влади в Україні // Право України. – 2003. – № 12. **9. Мандрыка Е.В.** Реализация принципа разделения властей в России и в Украине: сравнительно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 2006. – 230 с. **10. Конституція**. України. – Ст. 141. **11. Административное право Украины:** Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богучкий, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – С. 12. **12. Сизоненко А.С.** Використання доказів, отриманих на території інших країн, в кримінальному процесі України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 2004. – С. 95. **13. Про**

внесення змін до Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністра юстиції України від 22.12.2011 р. № 3568/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3686. **14.** Коваль В.М. Апеляційні суди в Україні: становлення і розвиток: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. – Одеса, 2004. – С. 4. **15.** Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.08. – К., 2002. – 506 с. **16.** Про затвердження Положень про територіальні органи Міністерства юстиції України: Наказ Міністра юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984. **17.** Закріплення поділу влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ut.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=136&Itemid=37. **18.** Єдаменко С. Де починається повага до суду? / С. Єдаменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.litsa.com.ua/letters/30/htm>. – 10.08.2011. **19.** Селіванов А. Реформування конституційних засад організації судової влади в Україні // Право України. – 2003. – № 7. **20.** Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – Х., 2000. – С. 9.