

Formation of profile competence of local self-government bodies is in line with the improvement of human rights mechanisms of human and citizen rights and freedoms within local self-government.

Key words: local government, competence, competence of a local government, territorial community, local government, legal assistance, free legal assistance, legal services.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2019.15

УДК 342.114

А.Г. ПОЛЯНСЬКИЙ

*Анатолій Григорович Полянський, здобувач
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
НАН України**

ORCID: 0000-0001-5325-9444

МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ФУНКЦІЙ СУДОВОЇ ВЛАДИ: НАЦІОНАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Проблеми становлення судової влади як незалежної і самостійної гілки державної влади обґрунтовані й привертають увагу сучасних дослідників, оскільки сам термін «судова влада» в історії України вперше закріплено на конституційному рівні зовсім недавно. Відкинувши теорію поділу влади, радянська юриспруденція залишила за межами свого науково-практичного інтересу весь комплекс функцій судової влади, її місце в структурі державного механізму. Як наслідок ця проблема дотепер повною мірою не усвідомлена і не розроблена вітчизняною правовою наукою. Ця обставина ускладнює створення ефективно діючої демократичної судової влади. З огляду на це особливо важливого значення набуває визначення ролі судової влади, її функцій у демократичній, правовій державі¹. Ще більшої актуальною ця проблема стає з огляду на судову реформу, яку впроваджують з моменту проголошення незалежності України.

Наразі триває пошук оптимальної моделі судової влади, яка зможе виконати своє найважливіше призначення – забезпечити справедливість правосуддя, об'єктивний, незалежний та неупереджений розгляд судових справ, захист прав і свобод людини та громадянина².

Питання судової влади було предметом аналізу багатьох наукових досліджень. З-поміж вітчизняних науковців варто відзначити дослідження В. Бойка, В. Бринцева, О. Овчаренко, С. Головатого, В. Маляренка, А. Селіванова, В. Нора, Н. Пархоменко, Т. Подорожної, П. Рабіновича, М. Козюбри, Ю. Шемшученка, С. Шевчука; серед зарубіжних – наукові розвідки Б. Банашака, Т. Ерецінського, В. Санетри, Л. Моравського, К. Пясецького та ін.

У всіх без винятку сучасних конституціях у тій чи іншій формі міститься розділ або окрема частина, присвячені визначенню організації й функціонування судової влади. При цьому серед основних принципів організації системи судової влади та процесу її діяльності необхідно наголосити на конституційній регламентації основних функцій цієї гілки державної влади. У Конституції України розділ, присвячений діяльності судової влади (розділ VIII), отримав свою назву саме завдяки тій функції, яку вона покликана виконувати, – здійснення правосуддя. При цьому, якщо попередні розділи Конституції (розділи IV–VII) було окреслено за інституціональним принципом (це розділи, присвячені діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, Прокуратури), то цей розділ було визначено функціонально. Водночас зазначимо, що подібний перехід від інституціонального до функціонального способу визначення судової влади властивий не тільки Основному Закону України, а й деяким іншим сучасним конституціям.

Так, у Конституції Андорри титул VII також має назву «Правосуддя», а ст. 85 і ст. 87 визначають правосуддя як судову функцію, яка здійснюється на основі закону судами першої інстанції, судами, кримінальними трибуналами, Верховним судом правосуддя та головами цих судів³. Так само функціональний спосіб визначення судової влади використовується в Конституції Македонії, де частина 5 розділу III «Організація державної влади» має назву «Правосуддя» (ст. ст. 98–105)⁴.

Звісно, такий спосіб визначення судової влади може бути предметом дискусії (це можна пояснювати політичною кон'юнктурою, пошуком компромісів між різними політичними силами в процесі прийняття конституції тощо), але нас цікавить не стільки оригінальність такого підходу, скільки сам спосіб конституційного окреслення судової влади через функцію правосуддя.

У тих сучасних конституціях, де не застосовується функціональний підхід до визначення судової влади, також перелічуються її основні функції, які можуть здійснюватись у двох формах. Першу форму можна визначити як «аналітико-юридичну», коли в розділі, присвяченому судовій владі, визначається тільки її основна

© А.Г. Полянський, 2019

* *Anatoly Polianskyi, postgraduate student of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine*

функція – правосуддя, яку виконують суди загальної юрисдикції, тоді як окремі спеціальні функції, що їх виконують органи адміністративної й конституційної юстиції (тобто конституційний суд та адміністративні суди), набувають свого визначення в окремих розділах (чи в окремому розділі) конституції. В основі такого конституційного виокремлення функцій правосуддя лежить теоретико-юридична концепція, згідно з якою єдиною функцією судової влади є правосуддя, тим часом як судовий контроль, формування суддівського корпусу, керівництво судовою практикою є вже видами реалізації цієї функції чи похідними повноваженнями судової влади.

Як приклад подібного аналітико-юридичного способу конституційного закріплення функцій судової влади можна проаналізувати Конституцію Австрії. Так, у розділі «Судова влада» (ст. ст. 82–94) визначено тільки правосуддя як функцію судової влади, зміст якої полягає у винесенні вироків та судових рішень (ст. 82) у кримінальних і цивільних справах (ст. 90). Водночас для такого способу визначення функцій судової влади характерна норма (ст. 89 Конституції Австрії), яка чітко визначає, що, виконуючи функцію правосуддя, загальні суди не вправі перевіряти, чи мають законну силу належно опубліковані закони, постанови або державні договори. Тобто, така функція контролю над чинними нормативно-правовими актами відокремлена від функції правосуддя і належить до компетенції інших судових органів, що зафіксовано в ч. 2 ст. 89 австрійської Конституції, де сказано, що в разі виникнення сумніву щодо застосування закону, у зв'язку з його можливою протизаконністю, суд має звернутися до Конституційного суду⁵.

По суті, про подібне чітке розмежування функцій, здійснюваних судовою владою за умов застосування аналітико-юридичної моделі, свідчить і те, що в тій же Конституції Австрії діяльність адміністративних судів та Конституційного суду розглядається в розділі шостому (частини С та D) «Гарантії дотримання Конституції та законності управління». При цьому функцією адміністративних судів, відповідно до ст. 130, є винесення рішень щодо протиправності рішень органів управління та щодо порушення органами управління обов'язків ухвалення рішень⁶. Що ж до Конституційного суду, то ст. ст. 137–145 фактично встановлюють вичерпний перелік підстав, які передбачають звернення до цього органу і які мають ним вирішуватися (це майново-правові вимоги до Федерації, визначення незаконності постанов органів Федерації та неконституційності законів Федерації, визначення протиправності державних договорів, справи про відповідальність вищих посадових осіб Федерації і земель тощо).

Подібне розмежування функцій, які традиційно розглядаються як функції судової влади, закріплено в Конституції Албанії, де функції Конституційного суду взагалі не зараховано до судових функцій. Зокрема, у ст. 135 частини IX «Суди» Конституції цієї держави вказано, що функція правосуддя здійснюється тільки Верховним судом, а також апеляційними судами та судами першої інстанції, які утворюються відповідно до закону. Тоді як функціями Конституційного суду (ст. 124) є гарантування поваги й конституції та її остаточне тлумачення⁷. Так само і в Конституції Угорщини функцію контролю за конституційністю правових норм (компетенція Конституційного суду) не зараховано до функцій судової влади. Зокрема, в § 45 її глави X «Судова організація» зазначено, що правосуддя здійснюється тільки судами, до яких належать Верховний суд, апеляційні суди, суди столиці, обласні, місцеві суди, а також суди з трудових конфліктів⁸.

Щоправда, у межах аналітико-юридичної моделі можемо зустріти і «пом'якшені» форми розмежування функцій судової влади. Наприклад, у Конституції Болгарії функції правосуддя та контролю хоч і розмежовано, але перша з них властива не тільки загальним і спеціальним судам, а й Конституційному суду (що видається логічним, з огляду на те, що ст. 2 Закону «Про судову владу» Республіки Болгарія тлумачить зміст функції правосуддя як захист прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб і держави⁹). Так само і в ст. 83 Конституції Грузії встановлено, що Конституційний суд та загальні суди хоч і виконують різні функції (для загальних судів – це функція правосуддя, а для Конституційного суду – конституційний контроль¹⁰), але разом утворюють єдину гілку судової влади.

Втім додамо, що зазначений аналітико-юридичний спосіб визначення загальних функцій судової влади, попри позитивну властивість чіткого відокремлення функцій правосуддя від функції судового контролю, містить в собі один вагомий недолік. Йдеться про те, що «жорстка» диференціація функцій може призвести до того, що судова влада сприйматиметься не як єдина і цілісна система, до якої входять загальні і спеціальні суди, а як дві системи, які виявляються як структурно, так і функціонально розмежованими. Тобто, в цьому випадку постає проблема щодо цілісності самої судової влади, яка може бути вирішена або шляхом утворення «нових влад» (коли адміністративні суди та конституційний суд виводитимуться зі системи судової влади і розглядатимуться як окремі органи, які являють собою специфічну «четверту» наглядово-контрольну владу), або шляхом зближення функцій правосуддя та судового контролю.

На противагу цьому у низці конституцій інших держав простежуємо застосування прямо протилежного методу правого визначення функцій судової влади, який можна визначити як «інтегративно-юридичний». Зазвичай на текстуальному рівні це відображається в наявності в конституції окремого розділу (глави), у якому визначено основні функції всіх складових судової системи (тобто і загальних, і спеціальних судів). Як наслідок, серед здійснюваних судовою владою функцій не встановлюється якась центральна чи основна функція. Натомість вказується сфера компетенції кожної зі складових судової системи та відповідна сукупність справ. Так, у Конституції Бельгії (ст. ст. 144–149 глави VI «Про судову владу») чітко визначено, що спори, предметом яких є громадянські і політичні права, належать до компетенції судів, які, здійснюючи на основі закону процес правосуддя, виносять мотивовані судові рішення.

У Конституції Греції (ст. ст. 87–93) функція правосуддя визначається як функція суто судової влади, що здійснюється адміністративними, цивільними та кримінальними судами. При цьому до компетенції зазначе-

них судів, відповідно до ч. 4 ст. 93 Конституції Греції, належить і функція оцінки конституційності законів, оскільки в ній прямо вказано, що «суди зобов'язані не застосовувати закон, зміст якого суперечить Конституції»¹¹.

Як ще один приклад зазначеного способу визначення функцій судової влади можна навести Конституцію Азербайджану, де у главі VII «Судова влада» (ст. ст. 125–133) визначено такі її функції: функція правосуддя та контрольна функція. Введення до цього розділу статей 132 «Економічний суд Азербайджанської Республіки» та 133 «Прокуратура Азербайджанської Республіки», які фактично віднесли ці органи державної влади до судової гілки, дає підстави твердити про певне «розширення» номенклатури судових функцій і введення до їх переліку ще й функції нагляду (це нагляд за діяльністю нижчих судів, а також нагляд за точним та однозначним застосуванням і виконанням законів).

Така ж модель визначення функцій судової влади застосована і в низці інших країн СНД. Наприклад, у Конституції Вірменії у главі 6 функцію правосуддя окреслено як загальну функцію всіх складових судової системи (суди першої інстанції, апеляційні суди, господарський та військовий суди), враховуючи й Конституційний суд (ст. 97). У Конституції Білорусі і функція правосуддя, і функція контролю за конституційністю нормативних актів зараховані до функцій судової влади, з тією відмінністю, що перша з них віднесена до судів загальної і спеціальної юрисдикції (ст. ст. 109–112), а друга (ст. 116) – до сфери повноважень Конституційного суду¹².

Варто також звернути увагу на ознаку організаційної незалежності судової влади. У цьому сенсі йдеться про надзвичайно важливий для функціонування державної влади аспект. Зокрема, часто (особливо за радянських часів) висувається теза, що незалежний суд (незалежна судова влада, незалежне правосуддя) фактично «випадає» з єдиної структури державної влади і ставить під сумнів ідею цілісності державної влади. Хибність подібної аргументації ґрунтується на спотворенні змісту принципу незалежності правосуддя, коли останній перетворюється з принципу незалежності на принцип сваволі.

Дійсно, судова влада є незалежною, тобто жоден чиновник, жоден представник законодавчої чи виконавчої влади, жодна найвища посадова особа не може наказати судді вчиняти так або інакше. Тобто, специфіка діяльності судової влади полягає в тому, що, виступаючи, так би мовити, «на боці держави» (адже органи судової влади, безумовно, належать до єдиної і цілісної системи органів державної влади), вона у своїй діяльності підпорядковується не тим чи іншим інтересам держави, а виключно праву і закону, як вищій цінності, яка регулює державні, суспільні відносини, а також процеси взаємодії держави й суспільства¹³. Але це не означає, що процес правосуддя є саморегламентованим, коли судді самі для себе встановлюють правила, норми, права й обов'язки. Тому не викликає сумніву, що в правовій та конституційній державі на законодавчу владу накладається обов'язок розробки основних положень про суд, судочинство та статус суддів. Тож можна сказати, що статус суддів, їхні повноваження, права тощо в Україні (як і в більшості держав світу) регулюються саме законами, тобто нормативно-правовими актами, які прийняв український парламент. Крім цього, впливу законодавців на діяльність суддів та функцію правосуддя, можемо вказати і на залучення до цього процесу ще й виконавчої влади та інституту глави держави. Так, відповідно до Конституції України (ст. 106) серед прав Президента України названо право призначати третину Конституційного Суду та право утворювати суди у визначеному законом порядку¹⁴.

Не зважаючи на подібний зв'язок судової влади із законодавчою та виконавчою гілками влади, варто вказати, що він має системний характер. Тобто, як елемент цілісної системи державної влади, судова влада з теоретичного і практичного погляду взаємодіє з двома іншими гілками влади (так само, як і правосуддя стає неможливим, якщо немає законів чи органів, які приводили б рішення суду до виконання). У цьому сенсі варто згадати й те, що практично у всіх проаналізованих нами конституціях, у розділі, присвяченому судовій владі, містяться спеціальні статті щодо гарантій незалежності суддів і правосуддя. Скажімо, одними з ключових гарантій незалежного правосуддя є заборона на створення надзвичайних судів та особисті гарантії незалежності суддів, як-то: гарантії щодо статусу суддів (судді не можуть бути звільненими чи заміненіми, за винятком чітко встановлених у законі причин), гарантії щодо невтручання у процес здійснення правосуддя, гарантії безсторонності (тобто, суддя не може належати до політичних партій чи профспілок, брати участь у політичній діяльності, мати представницький мандат тощо).

Отже, конституційне закріплення функцій судової влади передбачає насамперед наявність чіткого конституційно-правового визначення й оформлення місця правосуддя в системі інших державних функцій. Водночас, навряд чи є сенс ставити під сумнів думку, що концепція розподілу державної влади жодним чином не означає заперечення ідеї цілісності цієї влади. Справді, державна влада, попри її поділ, за своєю сутністю є єдиною. Водночас органи судової влади, на відміну від інших державних функцій та органів, які тісно пов'язані між собою широкою мережею повноважень і відповідного взаємного впливу, з організаційного погляду, є повністю автономними.

¹ Гуменний О.І. Судова влада як арбітр між державою та суспільством. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16hoidts.pdf> (дата звернення: 20.08.2019).

² Подорожна Т.С., Білоскурська О.В. Справедливе правосуддя як мета діяльності судової влади. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 23–26.

³ Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 244.

⁴ Там само. С. 452–453.

⁵ Там само. С. 75.

⁶ Там само. С. 96.

⁷ Там само. С. 205.

⁸ Там само. С. 557.

⁹ Мичко М.І. Прокуратура європейських держав постсоціалістичної системи. Донецьк: ДІВС, 2001. С. 24.

¹⁰ Конституції держав Європи: в 3 т. 2001. Т. 1. С. 743.

¹¹ Там само. С. 683.

¹² Там само. С. 323.

¹³ Гуменний О.І. Судова влада як арбітр між державою та суспільством. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16hoidts.pdf> (дата звернення: 20.08.2019).

¹⁴ Конституція України і демократичне суспільство: шляхом реформи / за ред. В.Т. Кузова. Дніпропетровськ: «Преса-С», 2001. С. 48.

References:

Humennyi, O.I. (2016). Sudova vlada yak arbitr mizh derzhavoiu ta suspilstvom. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Serii «Pravo»*. 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16hoidts.pdf> [in Ukrainian].

Podorozhna, T.S., Biloskurska, O.V. (2018). Spravedlyve pravosuddia yak meta diialnosti sudovoi vlady. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 4 [in Ukrainian].

Okun'kov, L.A. (red.) (2001). *Konstitucii gosudarstv Evropy: v 3 t.* Moskva: NORMA. T. 1 [in Russian].

Mychko, M.I. (2001). *Prokuratura yevropeiskykh derzhav postsotsialistychnoi systemy*. Donetsk: DIVS [in Ukrainian].

Kuzov, V.T. (red.) (2001). *Konstitutsiia Ukrainy i demokratychno suspilstvo: shliakhom reformy*. Dnipropetrovsk: «Prеса-S» [in Ukrainian].

Резюме

Полянський А.Г. Моделі конституційно-правового закріплення функцій судової влади: національні тенденції та міжнародний досвід.

У статті проаналізовано основні концепції конституційно-правового закріплення функцій судової влади на основі чинного законодавства України та конституцій зарубіжних країн. Особливу увагу приділено принципам функціонування судової влади та співвідношення функцій судової влади з іншими гілками влади.

Ключові слова: Конституція України, Конституція Греції, Конституція Австрії, судова влада, функції судової влади, функція правосуддя, принципи судової влади.

Резюме

Полянський А.Г. Моделі конституційно-правового закріплення функцій судової влади: національні тенденції та міжнародний досвід.

В статье проанализированы основные концепции конституционно-правового закрепления функций судебной власти на основе действующего законодательства Украины и конституций зарубежных стран. Особое внимание уделено принципам функционирования судебной власти и соотношения функций судебной власти с другими ветвями власти.

Ключевые слова: Конституция Украины, Конституция Греции, Конституция Австрии, судебная власть, функции судебной власти, функция правосудия, принципы судебной власти.

Summary

Anatoly Polianskyi. Models of constitutional enshrinement of the functions of the judiciary: national trends and international experience.

The article analyzes the basic concepts of constitutional enshrinement of the functions of the judiciary on the basis of the effective legislation of Ukraine and of the constitutions of foreign countries. Particular attention is paid to the principles of functioning of the judiciary and the correlation of the functions of the judiciary with other branches of state power. It is stated that the judiciary is independent, that is, no official, no representative of the legislature or of the executive, no top-ranking official can order a judge to act in any way. Thus, the specificity of the judiciary is that, acting, so to speak, “on the side of the state” (as the bodies of the judiciary, of course, belong to a single and integral system of public authorities), their activity is subordinated not to interests of the state, but only to law as the highest value regulating state and public relations, as well as the processes of interaction between society and the state. But this does not mean that justice process is self-regulating when judges set rules, rights and obligations for themselves. Therefore, there is no doubt that the rule of law imposes on the legislature the obligation of developing basic provisions on justice, the judiciary and the status of judges. Thus, one can say that the status of judges, their powers, rights, etc. in Ukraine (as in most countries of the world) are governed by laws, normative legal acts adopted by the Ukrainian parliament. In addition to the influence of legislators on the activities of judges and on functioning of justice, we should point on the involvement of the executive and of the head of state in this process. It is concluded that the constitutional enshrinement of the functions of the judiciary stipulates, first of all, the existence of a clear constitutional and legal definition and establishment of the place of justice in the system of other state functions. On the one hand, it is hardly reasonable to question that the concept of separation of powers does not in any way deny the idea of the integrity of this power. In fact, state power, despite its separation, is essentially single. At the same time, the judiciary, unlike other state functions and bodies closely linked to a wide network of powers and relevant mutual influence, is organizationally autonomous.

Key words: Constitution of Ukraine, Constitution of Greece, Constitution of Austria, judiciary, functions of the judiciary, function of justice, principles of the judiciary.