

І. В. Назаров кандидат юридичних наук, асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Конституційне регулювання судової влади в Україні (історичний аспект)

У країнах з демократичним ладом питання, що стосуються державного устрою, наявності або відсутності поділу державної влади на гілки, організації й діяльності державних органів регламентуються як на рівні конституцій, так і спеціальним законодавством. Межі конституційного регулювання судової влади та структури судової системи дозволяють насамперед визначити коло вищих державних органів і процедуру формування суддівського корпусу, отже, і ступінь незалежності суддів при провадженні правосуддя.

З'ясування місця та значення судових органів у системі державного устрою неможливо без аналізу принципу поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України). Прийняття Конституції України 1996 р., практична перебудова взаємовідносин державних органів, визначення їх повноважень і функцій роблять актуальним і навіть необхідним звернення до історичного відчизняного досвіду та використання світового для визначення судової влади та судової системи України у контексті теорії поділу влади й системи стримувань і протигав.

Незважаючи на давню історію виникнення теорії поділу влади, актуальність її не знижується й сьогодні. Необхідність засто-

сування принципу поділу влади зумовлена особливостями форм державного правління більшості сучасних цивілізованих держав, становищем суспільства й станом державно-політичного життя в даний час, а також іншими чинниками. Ми вже не можемо уявити собі правову державу без поділу її влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки. І це незважаючи на повне розуміння того моменту, що державна влада єдина і не може бути поділена. Вирішення звичайно трьох гілок має умовний характер¹. У кожній конкретній державі система поділу влади має своєрідні, неповторні особливості. Її ознаки зумовлюються не винятково характерними рисами тієї чи іншої форми правління, а історичними причинами, національною специфікою, політичними чинниками, навіть випадковими суб'єктивними обставинами².

Будь-яку владу (і насамперед державну) потрібно впорядковувати, організовувати з тієї причини, що будь-яка влада не відчуває власних меж, завжди прагне до необмеженого розширення владного простору, що призводить зрештою до ураження інтересів особи³. Це справедливо як для державної влади в цілому, так і для окремих її гілок, у тому числі й для судової гілки.

Думка про необхідність провести розмежування влади й віднести державні органи до однієї з її гілок залежно від наявних у них прав у найзагальнішому вигляді висловлювалася ще античними мислителями — Платоном, Арістотелем, Полібієм, Ликургом та ін.

Ш. Монтеск'є і Дж. Локка традиційно вважають основоположниками класичного варіанту теорії поділу влади⁴. Найповніше й найпоследовніше ця концепція була викладена Ш. Монтеск'є в роботі «Про дух законів», основним положенням якої є неможливість поєднання всіх гілок влади в руках однієї особи або орга-

¹ Див.: Парсонс Т. Система современных обществ: Пер. с англ. Л. А. Семенова и А. Д. Ковалёва / Под ред. М. С. Ковалёвой. — М.: Аспект Пресс, 1998. — С. 31.

² Див.: Суворов В. Разделение властей: проблемы использования зарубежного опыта // Право и жизнь: Независ. прав. журн. — 1994. — № 5. — С. 108.

³ Див.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2003. — С. 228.

⁴ Див.: Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / Под ред. А. И. Кима. — Томск: Томск. гос. ун-т, 1988. — С. 23.

ну. Дж. Локк і Ш. Монтеск'є бачили забезпечення законності й усунення зловживань владою з боку кого-небудь у поділі державної влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки. Причому кожна з них, будучи самостійною і стримуючою іншу, повинна здійснювати свої функції за допомогою особливої системи органів і в специфічних формах¹. Цей механізм обмеження одержав назву системи «стримувань і противаг» і практичне втілення в державно-політичній структурі.

Щоправда Ш. Монтеск'є не вважав обов'язковим розглядати питання поділу, рівноваги, незалежності і взаємодії судової гілки влади з законодавчою і виконавчою, а зупинився на поділі повноважень останніх. Тому система стримувань і противаг стосувалася тільки органів законодавчої і виконавчої гілок влади, у відносинах між якими вчений цілком обґрунтовано бачив необхідність повної рівноваги, незалежності й розмежування кожної з них.

Ідея поділу державної влади на три гілки обговорювалася й розроблялася не лише науковцями. Відбулася і швидка реалізація її в основних законах провідних країн Європи й Америки. Найяскравішими прикладами є Конституція США 1787 р. та закони Великої французької революції.

При створенні американської державної системи за підґрунтя було взято схему поділу влади, описану Дж. Локком. Однак протягом нетривалого часу всі владні повноваження сконцентрувалися в законодавчому корпусі. Це стало причиною відмови від моделі поділу влади за Дж. Локком і розробки американської Конституції на підставі вдосконаленої теорії Ш. Монтеск'є, що дозволило запобігти можливості одній людині або групі людей керувати іншими гілками влади. Цьому сприяла й передбачена система стримувань і противаг, яка забезпечує рівномірний поділ владних повноважень між державними органами: були передбачені процедура імпічменту, вето президента та ін. Для розмежування компетенції вищих органів державної влади було потрібно, щоб «повноваження державної влади були розділені й збалансовані між кількома урядовими органами в такий спосіб, щоб жоден з них не міг вийти за межі своїх законних прерогатив,

¹ Див.: Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. – С. 6.

перебуваючи під ефективним контролем і стримуванням з боку інших»¹.

Поряд з цим необхідно звернути увагу і на історію розвитку української Конституції, та в першу чергу на положення, що передбачали розподіл державної влади. Найбільш детально цей принцип був закріплений у Конституції України 1996 р. Але це не означає, що раніше не було спроб вписати в конституційне законодавство відповідних положень. Спочатку козацькі права і вольності, на сторожі яких, починаючи з XVI століття, пильно стояли січовики, були уконституційовані, головним чином, в їх неписаних звичаях і традиціях (неписані хартії)². Говорити про спробу конституційної регламентації державного ладу України можна з часів гетьмана Івана Мазепи та гетьмана в еміграції Пилипа Орлика³.

Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького (Конституція Пилипа Орлика), укладені Пилипом Орликом у вигляді договору із Військом Запорозьким 5 квітня 1710 р., можна вважати першою європейською конституцією в сучасному її розумінні. У ній сформульовані головні принципи побудови держави, певною мірою закріплено принцип поділу влади⁴. Згідно з положеннями Конституції Пилипа Орлика законодавча влада передавалася Раді, до якої входили полковники зі своєю старшиною, сотники, генеральні радники всіх полків та послы від Нового Війська Запорозького; виконавча влада належала Гетьманові; судова влада була представлена Генеральним Судом, який повинен був розглядати всі правопорушення (і умисні, й випадкові) незалежно від Гетьмана та рішення якого були загальнообов'язкові.

Наступними найбільш значущими історичними фактами у писаній формі існування України як держави є I–IV Універсали

¹ Джефферсон Т. Федералист. Политические эссе: А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джей. – М.: Прогресс, 1983. – С. 357.

² Див.: Мироненко О. Духовні джерела оборони менталітетних традицій «козацьких конституцій» // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 58.

³ Чехович Т. В. Утвердження принципу поділу влади в конституційній історії України // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2002. – Вип. 47. – С. 206.

⁴ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Право, 1997. – С. IX.

Української Центральної Ради (1917–1918 рр.), Статут про державний устрій, права і вольности української народної республіки (Конституція УНР 1918 р.), Закони про тимчасовий державний устрій України (1918 р.), Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії (Конституція ЗУНР 1918 р.), та Конституції УРСР. Майже всі вони мали положення, які регулювали судову владу, та можуть характеризувати ступень її самостійності та незалежності.

Так, Третій Універсал Української Центральної Ради (ухвалений 7 (20) листопада 1917 р.) закріпив, що суд в Україні повинен бути справедливим, відповідним духові народу. Генеральне Секретарство судових справ відповідало за приведення «судівництва» до згоди з правними поняттями народу. Враховуючи підпорядкованість Генерального Секретарства судових справ Генеральному Секретаріатові України (правительству), про незалежність судової влади казати важко.

Статут про державний устрій, права і вольности УНР (ухвалений 29 квітня 1918 р. Українською Центральною Радою) поряд з Всенародними Зборами (законодавча влада) та Радою Міністрів (виконавча влада) виокремлює і судову владу, яку очолює Генеральний Суд (вища судова інституція), обраний Всенародними Зборами, що виконує касаційні функції для всіх судів Республіки, судить членів Всенародних Зборів і міністрів. Має закріплення найважливіша ознака судової влади — виключність: «Судова власть в рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами»¹. Є прояви такої ознаки судової влади як повнота: «Судових вирішень не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади»². Але незалежність судової влади на той час забезпечити не вдалося — вона підпорядковувалась всесильному парламентові.

Закони про тимчасовий державний устрій України Гетьмана П. Скоропадського (прийняті 29 квітня 1918 р.) не сприяли становленню судової влади як рівної гілки влади. Гетьман мав право полегшувати кару, робити загальне прощення вчинених злочинних

¹ Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 57.

² Там само.

подій з скасуванням проти них переслідування і звільнення їх від суду і кари та інше, що порушувало повноту, виключність та самостійність судової влади. Вищим судовим органом був Генеральний Суд України. Генеральний Суддя та всі Генеральні Судді призначалися Гетьманом.

Тимчасова Конституція ЗУНР, в свою чергу, декларувала побудову судової влади за принципом незалежності і передбачала створення Найвищого Суду (закон від 21.11.1918 р.).

Усі чотири Конституції Радянської України, як вважають А Г Слюсаренко та М В Томенко, були документами політичними і розроблялися спершу в ідеологічних відділах ЦК КПРС, внаслідок чого їх з застереженням можна віднести до групи Основних Законів держави¹. Їх тексти були декларативними, в них відсутні такі конституційні інститути, як народний суверенитет, парламентаризм, поділ влади тощо. Конституція УСРР від 14 березня 1919 р. та Конституція УСРР від 15 травня 1929 р. не містять жодного положення не лише про судову владу, а навіть щодо судових органів або порядку судового захисту прав «робітників та селян». Розділ IX Конституції УРСР (прийнята 30 січня 1937 р.) має назву «Суд і прокуратура». Відповідно до нього правосуддя в УРСР здійснювалось Найвищими Суди УРСР та Молдавської АРСР, обласними судами, судами адміністративних округів, спеціальними судами СРСР та народними. Судді обиралися на п'ять років (народні судді — на три), та відповідно до ст. 111 були незалежними і підкорялися тільки законам. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. також зазначила, що правосуддя в Українській РСР здійснюється тільки судом, судді і народні засідателі є незалежними і підкоряються тільки законам, але є відповідальними перед виборцями або органами, що їх обрали, звітують перед ними й можуть бути ними відкликані у встановленому законом порядку. Таким чином, в умовах підконтрольності та підзвітності Радам народних депутатів всіх державних органів (і судів також) говорити про наявність судової влади в країні неможливо.

Чинна Конституція України забезпечила баланс інститутів державної влади, розв'язала проблему системи її органів, безпо-

¹ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Право, 1997. – С. 174.

середньо встановила вихідні положення механізму діяльності законодавчої, виконавчої й судової її гілок. Закріпивши досягнення суспільства на певному етапі його розвитку, Основний Закон України проголосив і програмні положення, що мають неабияке значення для подальшого розвитку її державності¹.

Процес реорганізації системи державних органів в Україні вийшов на новий рівень. Визначено необхідність створення низки нових державних органів, а головним напрямком діяльності стала розробка правової бази для їхнього функціонування, окреслення місця серед державного апарату.

Замість вертикальної ієрархічної системи організації державної влади передбачено горизонтальну, що ґрунтується на її поділі на законодавчу, виконавчу й судову гілки. Істотно змінився статус більшості органів державної влади, передусім їх функції й повноваження. Передбачено необхідну для державності, що розвивається, конституційно правову відповідальність її органів за свою діяльність².

Після тривалого періоду тоталітаризму особливого значення набуває необхідність формування структури, відокремленої від інших гілок влади, що забезпечує організацію, демократизм, об'єктивність діяльності державних органів. Здається, що ця система органів повинна бути досить самостійною й незалежною від законодавчої й виконавчої гілок влади, не входить до системи органів судової влади, але бути підконтрольною громадській думці. Такі відхилення від класичної теорії поділу державної влади виступають елементами системи стримувань і противаг, тобто способу забезпечення взаємодії і зрівноваження гілок влади, вирішення інших проблем.

Система стримувань і противаг в Україні закріплюється в Конституції, законах і становить собою сукупність правових обмежень (заборон, обов'язків, покарань) щодо кожної з гілок державної влади. Якщо порядок і способи обмеження законодавчої й виконавчої гілок чітко окреслені на конституційному рівні, то

¹ Див.: *Тодика Ю. М.* Конституція України: проблеми теорії і практики. – Х.: Факт, 2000. – С. 18–21.

² *Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка.* – К.: ІДП НАНУ, 2002. – С. 5.

правообмежувальні засоби для судової влади поки ще не структуровані. Процесуальне законодавство й гарантії, що закріплюються ним, принципи судочинства, процедура формування судового корпусу й відповідальність суддів — це все ті обмежники, що встановлюються поза судовою владою. Але в рамках останньої вони можуть бути переборені. Тому вкрай важлива наявність незалежних органів, що підтримують рівновагу системи обмеження гілок влади.

О. Ф. Скакун вважає, що суб'єктами системи стримувань і противаг відповідно до Основного Закону України є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд України і Верховний Суд України. Ця система реалізовується в першу чергу через повноваження вказаних органів, що включає конкретні визначені взаємообмеження¹.

Упровадження в конституційну структуру держави таких інститутів, як Конституційний Суд України, Вища рада юстиції, урахування історичного досвіду України та зарубіжного досвіду функціонування подібних аналогів в інших країнах при приєднанні до загальноприйнятих європейських цінностей повинно дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні.

¹ Див.: *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С. 100.