

II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.511

© 2011 р. О.Т. Волощук

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЩОДО СУДОВОЇ ВЛАДИ

Досліджуються й аналізуються повноваження Президента України як глави держави щодо судової влади. Розглядаються основні проблеми у взаємовідносинах Президента України та органів судової влади, пропонуються шляхи вирішення цих проблем шляхом внесення змін до законодавства у цій галузі.

Ключові слова: Президент України, глава держави, судова влада, суд, Конституційний суд України, Вища рада юстиції.

Постановка проблеми. У сучасній науці конституційного права України однією з найбільш актуальних проблем постає проблема взаємовідносин Президента як глави держави з органами державної влади. Це, передусім, потребує зваженого й чіткого доктринального визначення цілісної концепції організації та функціонування інституту глави держави в Україні, а також ретельного дослідження основних політико-правових важелів впливу Президента України на різні сфери суспільного життя. На жаль, сьогодні ми змушені констатувати, що існує розрив між конституційними нормами та фактичним становищем Президента у системі органів державної влади. Виникли серйозні проблеми і труднощі у функціонуванні інституту Президента. Усе частіше лунають голоси на користь внесення відповідних змін, уточнення повноважень Президента, у тому числі і повноважень щодо судової влади. Крім цього, Президента досить часто звинувачують у тиску на суд. Така ситуація є природним результатом того, що проблеми взаємодії глави держави та судової влади не достатньо досліджені у науці конституційного права, що в кінцевому рахунку призводить до недосконалості законодавства у цій сфері.

Ступінь наукової розробки проблеми. Маємо відзначити, що останніми роками помітно посилюється інтерес до інституту глави держави, причому це стосується як учених та юристів-практиків, так і пересічних громадян. Звичайно, це викликано тією роллю, яку відіграє Президент у механізмі державної влади в Україні. Найбільший внесок у дослідження інституту президента в Україні зробили такі вчені, як Ф.Г.Бурчак, А.З.Георгіца, В.М.Шаповал, В.Ф.Погорілко, Ю.М.Тодика, В.Д.Яворський тощо. Водночас проблеми взаємодії Президента й органів судової влади незаслужено упущені із ряду досліджень, причому іноді складається враження, що це робиться свідомо. На наш погляд, на сьогодні ін-

ститут Президента потребує не тільки визначення цілісної концепції його організації та функціонування, а й ретельного дослідження основних проблемних моментів у взаємодії Президента й органів державної влади, в тому числі і органів судової влади.

Отже, враховуючи вищенаведене, можна констатувати, що дослідження в цьому напрямку у даний час вельми актуальні. А тому в межах цієї статті авторка ставить такі **завдання:** проаналізувати норми Конституції України, які передбачають повноваження Президента у галузі судової влади, виявити прогалини у законодавстві України у цій сфері та на основі цього сформулювати пропозиції для їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, у давнину функцію правосуддя здійснювали фараони [13, с. 604], імператори, царі, королі. Судові рішення ухвалювалися їх ім'ям. Вони саме розв'язували найбільш важливі справи і були наглядовою інстанцією для підлеглих і покірних їм суддів (деякі винятки з цих порядків спостерігалися у Стародавній Греції та Стародавньому Римі). Суд був тільки інструментом у руках самодержавних правителів, яким нарівні з правосуддям належала законодавча і виконавча влада. Отже, всі функції державної влади були поєднані в одній особі.

Необхідність розчленування влади була концептуально обґрунтована гуманістами-енциклопедистами XVII-XVIII ст.ст. (Дж.Локк, Ш.Монтеск'є, Д.Дідро, Д'Аламбер та ін.) [12, с. 3]. Ш.Монтеск'є писав: "не буде свободи і в тому випадку, якщо судова влада не відмежована від влади законодавчої та виконавчої" [8, с. 290]. Їх ідеї були покладені в основу західноєвропейського та північноамериканського законодавства, значно пізніше – і в правові системи східноєвропейських країн.

Із часом учені-юристи дійшли згоди, що судова влада є незалежною і самостійною гілкою державної влади, котра на основі права розв'язує соціальні конфлікти, спостерігає за відповідністю

нормативних і правозастосувальних актів Конституції та законом, а також установлює юридично значущі факти. Основною формою реалізації судової влади є всі різновиди правосуддя [12, с. 7].

У цілому державно-правова доктрина і конституційне законодавство майже всіх країн світу проголошують незалежність судової влади. Разом з тим за главою держави зберігаються значні повноваження, які дозволяють впливати на діяльність суддівського механізму. Найважливішими повноваженнями в цій галузі є: 1) призначення на судові чи вищі судові посади; 2) головування у вищих консультативних установах, що відають дисциплінарними і частково адміністративними питаннями, які відносяться до суддівського корпусу; 3) здійснення права помилування. Дані повноваження вважаються традиційними для глави держави, незважаючи на прийняту форму державного правління тієї чи іншої країни [1, с. 298] [15, с. 240-241] [14, с. 97] [5, с. 232-233]. Маємо відзначити, що Конституція України в руслі Основних законів демократичних республіканських держав також надає Президенту досить суттєві права, що стосуються організації та діяльності судових органів. Місце та роль Президента України в процедурі формування суддівського корпусу значно змінилися з прийняттям Конституції 1996 року. Президент України призначає третину складу Конституційного Суду України, а також здійснює перше призначення на посаду судді. Дані повноваження набувають особливої ваги при розгляді питання про принцип розподілу влади, оскільки відображають співвідношення сил різних органів державної влади (законодавчого органу – виконавчих органів – судових органів – глави держави).

1. Повноваження Президента щодо формування органів судової влади (пп. 22, 23 ст. 106, ч. 1 ст. 128, ч. 2 ст. 131, ч. 2 ст. 148 Конституції України). Загальноновизнаний у теорії та практиці конституціоналізму принцип формування органів судової влади шляхом призначення, оскільки саме цей спосіб значно ліпше забезпечує професіоналізм судової діяльності, ніж виборність. У даному разі, насамперед, ідеться про повноваження Президента щодо формування єдиного органу конституційної юрисдикції.

Відповідно до ч. 2 ст. 148 Конституції України, кожен із суб'єктів формування Конституційного Суду України (Президент України, Верховна Рада України, з'їзд суддів України) призначають по шість суддів. Більш детально процедура регламентується Законом України "Про Конституційний Суд України" [3, с. 272].

Повноваження Президента щодо утворення суддів закріплені у п. 23 ст. 106 Конституції України та відтворенні у Законі України "Про судоустрій і статус суддів". Вказана конституційна норма закріплює повноваження Президента України утворювати суди у визначеному законом порядку. Відповідно до ст. 19 Закону України від 07.07.2010 р. "Про судоустрій і статус суддів" [4, с. 529] суди загальної юрисдикції відповідно до цього Закону утворюються і ліквідовуються Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Однак кількість суддів у судах визначається Державною судовою адміністрацією України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду, з урахуванням обсягу роботи суду та в межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання судів.

Чинна Конституція України зазначає лише головне, що найвищим судовим органом системи судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. На сьогодні в Україні створена і діє нова чотирьохрівнева система судів, як складається з місцевих судів, апеляційних, вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України. З тексту Конституції випливає, що мають бути створені спеціалізовані суди для розгляду певних категорій справ, для яких вищими судовими інстанціями мають бути відповідні вищі суди. Такими сьогодні є система господарських судів, почалося утворення адміністративних судів. За даними судової статистики за 1999 рік, в Україні функціонували 744 місцевих судів, 27 апеляційних, Верховний Суд, а також 28 військових судів і 35 господарських. У них працювало 4607 суддів. При цьому продовжує залишатися проблема надмірного завантаження діючих судів. На рівні місцевих судів це розгляд по суті понад 800 тис. цивільних справ, близько 900 тис. кримінальних та інших справ про адміністративні проступки, близько 150 тис. справ, що виникають з адміністративних правовідносин, 120 тис. господарських спорів та 9 тис. справ щодо військовослужбовців та прирівняних до них осіб. У судах апеляційного рівня – це апеляційний перегляд та розгляд у першій інстанції відповідно 30 тис. та 12240 цивільних справ, 27,5 тис. та 2200 кримінальних, 11 тис. та 860 адміністративних, 13 тис. та 400 господарських, 700 і 100 справ щодо військовослужбовців. Касаційному перегляду у вищих судах підлягатиме 25 тис. скарг у цивільних справах, 27 тис. кримінальних, по 3 тис. у адмі-

ністративних і господарських спорах та 1 тис. справ щодо військовослужбовців. В Україні нараховувалося понад 700 вакансій суддів. Недокомплектовані практично всі суди, особливо обласної та районної ланок [11, с. 44-45].

Ст. 131 Конституції України визначає повноваження Президента України щодо формування Вищої ради юстиції. Положення цієї статті Основного Закону та прийнятий на її основі Закон України “Про Вищу раду юстиції” [2, с. 146] (ст. 5) регулюють питання порядку створення цього колегіального органу, відповідального за формування високопрофесійного суддівського корпусу. Відповідно до норм законодавства, Вища Рада юстиції складається з 20 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 неї по 3 члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – 2 члени Вищої ради юстиції. До її складу входить за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України. Згідно з п. 1 ст. 131 Конституції, п. 1 ст. 3 Закону “Про Вищу раду юстиції України” до повноважень цього органу належить, зокрема, внесення подання Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад.

Зазначимо, що в Україні не існує чіткого визначення статусу Вищої ради юстиції в системі державної влади. Відповідно до позиції одних авторів, органи, подібні Вищій раді юстиції України (наприклад, у Франції, Італії, Португалії – це Вища рада магістратури), належить до органів суддівського самоврядування. Поряд з цією точкою зору існує думка, що Вища рада юстиції разом із прокуратурою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою, Центральною виборчою комісією та деякими іншими органами належить до системи контролю-наглядових органів [7, с. 663]. Але, як нам видається, з утворенням у 2002 р. відповідно до Закону України “Про судоустрій України” Судової адміністрації як центрального органу виконавчої влади, що здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи, стає зрозумілим, що Вищу раду юстиції належить віднести до органів суддівського самоврядування.

2. Повноваження Президента України щодо першого призначення на посаду професійного судді (ч. 1 ст. 128 Конституції України). Вказана конституційна норма містить припис,

згідно з яким “перше призначення на посаду професійного судді строком на п’ять років здійснюється Президентом України”. Відповідно до статей 3 і 29 Закону України “Про Вищу раду юстиції України” та ст. 72 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” подання Президенту України про перше призначення на посаду професійного судді строком на п’ять років вносить Вища рада юстиції на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Рішення про призначення особи на посаду судді строком на п’ять років оформляється Указом Президента України, у якому вказується конкретний суд, посада, на яку його призначено і строк повноважень. Перед тим як призначений уперше суддя одержить можливість реалізувати повноваження щодо здійснення судової влади, він зобов’язаний пройти ще один етап – стадію вступу на посаду. Відповідно ст. 55 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” [4, с. 529], уперше призначений суддя в урочистій обстановці приносить присягу перед Президентом України.

У юридичній літературі висловлюється слушна думка деяких дослідників про те, що на даний час є необхідність у доопрацюванні нового Закону, його вдосконаленні у тій частині, яка присвячена порядку попереднього розгляду подань щодо кандидатур на посади суддів, включаючи і стадію їх проходження в Адміністрації Президента. Повністю підтримаємо таку позицію.

3. Право помилування (п. 27 ст. 106 Конституції України) є важливим елементом компетенції Президента України щодо осіб, засудженими судами за вчинення злочину. З точки зору конституційного права **помилування** – правовий акт найвищого органу державної влади (глави держави), за яким конкретна особа звільняється від відбування покарання або це покарання пом’якшується. В Україні помилування здійснюється Президентом України щодо індивідуально-визначених осіб у формі заміни довічного позбавлення волі позбавленням волі на певний строк; повного або часткового звільнення від відбування як основного, так і додаткового покарання; заміни покарання або невідбутої його частини більш м’яким покаранням [9, с. 654-656].

Положення, пов’язані із застосуванням помилування, регламентуються Положенням про порядок здійснення помилування, затвердженим Указом Президента України від 16.09.2010 р. № 902/2010 [10]. Клопотання про помилування надсилається до Адміністрації Президента України. Підготовку матеріалів до розгляду клопотань про помилування здійснює Управління з питань по-

милування Адміністрації Президента України. Управління для виконання покладених на нього завдань має право в установленому порядку запитувати й одержувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, установ виконання покарань необхідні для розгляду клопотання про помилування документи, матеріали та інформацію. Клопотання про помилування і підготовлені Управлінням матеріали попередньо розглядаються Комісією при Президенті України у питаннях помилування. Про помилування засудженого Президент України видає Указ. Отже, прерогативи глави держави у цьому питанні надзвичайно важливі та вирішальні.

4. Право звернення до Конституційного Суду України (ст. 150, ч. 1 ст. 151 Конституції України, статті 13, 40, 41 Закон України “Про Конституційний Суд України”). Норми, що містяться у вказаних статтях Основного Закону України та Закону про Конституційний Суд України надають право Президента України звернутися до єдиного органу конституційної юрисдикції в нашій державі. Предметами звернення Президента України до Конституційного Суду є: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів (п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції); 2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України (п. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції); 3) отримання висновків стосовно відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України.

У цьому зв'язку доцільно підкреслити, що Президент України активно використовував дане повноваження. Наведемо тільки окремі приклади. Так, за конституційним поданням Президента України Конституційний Суд України розглянув і прийняв рішення № 2-рп/99 від 2 березня 1999 р. у справі про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, які надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги). Конституційний Суд України визнав, що Верховна Рада України вийшла за межі повноважень визначених Конституцією, і втрутилась у повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Даний Закон був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) і він втратив чинність з дня ухвалення цього Рішення [6, с. 342-346].

Ще один приклад. У Рішенні № 2-рп/2001 від 28.03.2001 р. Конституційний Суд України вказав, що положення ст. 93 Конституції України

у цілому регулюють відносини, що виникають на стадії ініціювання законопроекту шляхом внесення його до Верховної Ради України. Із цього, зокрема, випливає, що визнаний Президентом України законопроект як невідкладний повинен бути терміново включений Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку [6, с. 355-358].

Висновки. Проаналізувавши повноваження Президента України щодо судової гілки влади, можна стверджувати, хоча і можна на даний час говорити про певну незалежність глави держави від вищих органів судової влади, однак, на нашу думку, треба усе ж створити більш реальний механізм незалежності судової влади від Президента. Разом із тим, як показує досвід Франції, Польщі та інших держав, Президент має бути більше наближеним до судової влади. У цьому зв'язку пропонуємо закріпити за ним повноваження головування у Вищій раді юстиції. Це логічно з огляду на те, що Президент України бере найважливішу участь у формуванні судової гілки влади.

Список літератури

1. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник / А. З. Георгіца. – Чернівці: Рута, 2000. – 431 с.
2. Закон України “Про Вищу раду юстиції” // ВВР. – 1998. - № 25. - Ст. 146.
3. Закон України “Про Конституційний Суд України” // ВВР. – 1996. - № 49. - Ст. 272.
4. Закон України “Про судоустрій і статус судів” // ВВР. – 2010. - № 41-42, 43, № 44-45.
5. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина / М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Этин. – М.: НОРМА, 2002. – 832 с.
6. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. Книга 2 / Відп. ред. П. В. Євграфов. - К.: Юрінком Інтер, 2001. – 504 с.
7. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. / В. Б. Авер'янов, Ю. В. Баулін та ін. – Харків: Право; К.: Ін Юре, 2003. – 808 с.
8. Монтескьє Ш. Л. О духе законов / Избранные произведения / Ш. Л. Монтескьє. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – 733 с.
9. Музика А. А. Помилування // Юридична енциклопедія / А. А. Музика. – Т. 4. – К., 2002. – С. 654-656.

10. Положенням про порядок здійснення помилування, затверджене Указом Президента України від 16.09.2010 р. № 902/2010 // Див.: <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / В. Стефанюк. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 174 с.
12. Судебная власть / Под ред. И.Л.Петрухина. / И. Л. Петрухин. – М.: Проспект, 2003. – 720 с.
13. Фараон – титул царя у Стародавньому Єгипті / Див.: Словник іншомовних слів / Уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута / С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.
14. Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственоведения. / В. Е. Чиркин. – М.: ИГП РАН, 1994. – 152 с.
15. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / В. М. Шаповал. – К.: АртЕк, Вища шк., 2000. – 264 с.

Стаття надійшла до редколегії 16 травня 2011 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” членом редколегії А.З. Георгією.

O.T. Voloschuk

POWERS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE CONCERNING THE JUDICIARY

Summary

Powers of the President of Ukraine as the head of state of the judiciary are investigated and analyzed in this article. The main problem in relations between the President of Ukraine and the judiciary are considered to offer solutions to these problems by amending the law in this area.

Key words: President of Ukraine, the head of state, the judiciary, the court, the Constitutional Court of Ukraine, Supreme Council of Justice.

O.T. Волощук

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация

Исследуются и анализируются полномочия Президента Украины как главы государства относительно судебной власти. Рассматриваются основные проблемы во взаимоотношениях Президента Украины и органов судебной власти, предлагаются пути решения этих проблем путем внесения изменений в законодательство в этой области.

Ключевые слова: Президент Украины, глава государства, судебная власть, суд, Конституционный суд Украины, Высший совет юстиции.