

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 342.56

І.В. ДАШУТІН

Харківський національний університет внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ¹

Розглянуто деякі недоліки національної судової інституції, запропоновано шляхи її удосконалення.

Конституція України в ст.3 закріпила основний орієнтир політики України – людину як найвищу соціальну цінність: «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Слід зазначити, що такий обов'язок покладається і на суди, як на одну із складових механізму державної влади. До того ж, згідно ст.55 Конституції України, кожна людина (громадянин України, іноземець, особа без громадянства, яка постійно або тимчасово перебуває на території України) має право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Згідно ч.3 ст.124 Конституції України та ч.2 ст.1 Закону України «Про судоустрій України», судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Велике практичне значення для належного функціонування судів загальної юрисдикції має їх спеціалізація. Так, ч.1 ст.125 Конституції України закріплює, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципом територіальності і спеціалізації. Згідно з Законом України «Про судоустрій України» в системі судів загальної юрисдикції виокремлено суди, які мають розглядати спори, що виникають у конкретній сфері правовідносин. Це так звані вищі спеціалізовані суди. На думку В. Стефаніка, спеціалізація завжди дає більший ефект від своєї діяльності, ніж універсальна (загальна) діяльність. Фактично в судах загальної юрисдикції спеціалізація неформально існувала ще до прийняття цього Закону [2, с.165]. Спеціалізація судів, - зазначає І.Ф. Бойко, - відкриває можливість подальшого розвитку системи судів, підвищення якості правосуддя та компетентності суддів, які можуть бути фахівцями з різних галузей права. В системі судів загальної юрисдикції особливу га-

рантуючу роль у забезпеченні захисту прав і свобод громадян повинні виконувати спеціалізовані адміністративні суди, які відповідно до ст.22 означеного Закону розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування [3, с.7]. На думку Ю. Шевчука, саме становлення системи адміністративних судів створює реальну можливість рядовим громадянам протистояти чиновницькому свавілля [4].

Ми погоджуємося з думкою названих науковців щодо важливості спеціалізації судів загальної юрисдикції та місця серед них саме адміністративних судів, які згідно Указу Президента «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів», повинні бути створені в Україні. Так, з 01.01.2005 р. в системі адміністративних судів України утворюються такі місцеві адміністративні суди: Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим; Вінницький окружний адміністративний суд; Волинський окружний адміністративний суд; Дніпропетровський окружний адміністративний суд; Донецький окружний адміністративний суд; Житомирський окружний адміністративний суд; Закарпатський окружний адміністративний суд; Запорізький окружний адміністративний суд; Івано-Франківський окружний адміністративний суд; Київський окружний адміністративний суд; Кіровоградський окружний адміністративний суд; Луганський окружний адміністративний суд; Львівський окружний адміністративний суд; Миколаївський окружний адміністративний суд; Одеський окружний адміністративний суд; Полтавський окружний адміністративний суд; Рівненський окружний адміністративний суд; Сумський окружний адміністративний суд; Тернопільський окружний адміністративний суд; Харківський окружний адміністративний суд; Херсонський окружний адміністративний суд; Хмельницький окружний адміністративний суд; Черкаський окружний адміністративний суд; Чернівецький окружний адміністративний суд; Чернігівський окружний адміністративний суд; Окружний адміністративний суд міста Киє-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Венедіктов В.С. (ХНУВС).

ва; Окружний адміністративний суд міста Севастополя. В системі адміністративних судів України з того ж самого часу утворюються й такі апеляційні адміністративні суди: Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд; Донецький апеляційний адміністративний суд; Київський апеляційний адміністративний суд; Львівський апеляційний адміністративний суд; Одеський апеляційний адміністративний суд; Севастопольський апеляційний адміністративний суд; Харківський апеляційний адміністративний суд.

На наш погляд, наступною віхою спеціалізації національних судів загальної юрисдикції було створення трудових судів. Цьому є багато передумов, основна з них - неякісний захист трудових прав найманих працівників в судах загальної юрисдикції. Як зазначає О.М. Ярошенко, «існуючий порядок вирішення, пов'язаних із порушенням трудових прав заяв реалізацію принципів змагальності та рівності прав сторін не забезпечує. Особа, яка шукає роботу, а тим більш працівник, залежать від волевиявлення представника роботодавця. В зв'язку з цим вони не можуть на рівноправній основі змагатися із представниками роботодавця в цивільному процесі. В руках яких знаходиться також процес формування доказової бази. В зв'язку з чим роботодавець має фактично необмежені можливості по наданню доказів, спрямованих на заперечення вимог громадянина. Як наслідок результат розгляду цивільної справи становиться легко прогнозованим. Для того, щоб працівники могли реалізувати свої конституційні права, необхідно розробити чіткий правовий механізм вирішення трудових спорів та створити спеціалізовані суди» [5, с.176].

Слід зазначити, що такі суди вже досить успішно функціонують в різних країнах світу. На думку західних фахівців, питання про оперативність вирішення трудових спорів і спорів по справах соціального забезпечення має життєве значення для трудящих, особливо тоді, коли мова йде про звільнення й страйки. Звідси полягає загальна турбота про прискорений розгляд конфліктів по соціальних справах, що знаходить своє вираження в організації спеціалізованих судів і у встановленні більш оперативного цивільного судочинства. У результаті з'являються галузеве правосуддя у виді самостійного судового механізму, як у ряді країн Європи, і примирно-третейські процедури, як у США і Японії. У цілому в розвинутих країнах світу спостерігається кілька підходів до організації юстиції по соціальних питаннях і, в першу чергу, по трудових спорах і конфліктам.

Виділяють чотири підходи до організації трудової юстиції, на функціонування якої впливають регіональні правові системи:

- спеціалізовані трудові суди із широкою юрисдикцією створені в Німеччині, Франції, Бельгії, Польщі, Австрії, Люксембурзі, Данії, Ізраїлю;
- спеціалізовані суди з обмеженою юрисдикцією діють у Великобританії, Іспанії, Швеції, Норвегії;
- трудові спори розглядають загальні цивільні суди в Італії, Нідерландах і в ряді інших країн Європи;
- трудові спори розглядають у порядку третейського

розгляду, включаючи іноді обов'язковий арбітраж, спеціалізовані адміністративні органи в США, Канаді та Японії [6, с.85].

Незважаючи на те, що судовий захист прав і свобод сьогодні є досить популярним, про що свідчить той факт, що кількість скарг, які подаються до суду, з року в рік зростає. Так, у 1995 р. до судів України надійшло всього 4830 скарг на дії органів управління і посадових осіб. Але вже у другій половині 1996 р., коли почала діяти Конституція України, кількість поданих до суду скарг збільшилася до 7726, у 1997 р. їх було вже 11033, у 1998 р. - 17217, у 1999 - 28847, а в 2000 р. - 22676 [7, с.25]. В той же час є певні негативні риси судового захисту прав фізичних та юридичних осіб в Україні. По-перше, це низький рівень виконання судових рішень. Як зазначає В.С. Смородинський, ця вразлива вада вітчизняної дійсності поширюється навіть на рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду України. Невиконання рішень суду посадовими особами, передусім - державних органів, є дуже небезпечним явищем української дійсності, яке суперечить владній природі судової системи, дестабілізує її, знижує рівень довіри громадян до судових органів [8, с.167]. По-друге, це недосконалість процесуального законодавства. Як зазначає І.В. Сажнев, «тромзідкі та складні процедури судочинства обтяжують розгляд справ, роблять його довготривалим, що не може не позначитися на характері прийняття рішень та на їх змісті. Непоодинокими є випадки, коли заяви громадян, за якими треба приймати негайне рішення, місяцями, а то й роками чекають часу свого розгляду. Такий стан речей викликає справедливе обурення з боку громадян і позначається на їх ставленні до судової влади» [9, с.143]. По-третє, це непоодинокі випадки тиску на суддів з метою отримання певного рішення. Так, не рідко органи виконавчої влади намагаються контролювати цю діяльність, вимагають від суддів приймати рішення, керуючись не законом, а так званою економічною доцільністю (яскравими прикладами є справи щодо підприємств з іноземними інвестиціями, «приватизаційні» справи тощо). Мають місце спроби втручання з боку представників законодавчої і виконавчої гілок влади у вирішення конкретних судових справ. Усе це послаблює судову владу і - як природний наслідок - державну владу взагалі [8, с.166].

Таким чином, зазначене свідчить про те, що сьогодні не все гаразд в судовому захисті прав і свобод людини і громадянина в Україні. Отже, існує необхідність в проведенні судової реформи в Україні, а також більш активному застосуванню інших не національних механізмів захисту прав людини і громадянина. Так, сьогодні громадяни України володіють можливістю відстоювати свої права не тільки в національних судових інстанціях, але й звертатися до міжнародних судових та інших контролюючих органів. Слід зазначити, що ще 25.10.1991 р. Україна ратифікувала Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, згідно з яким визнала компетенцію Комітету з прав людини приймати і розглядати повідомлення від осіб, що перебувають під її юрисдикцією і стверджують, що вони є жертвами порушень нею когось із прав, викладених у Пакті. Після вступу до

Ради Європи у липні 1997 р. Україна ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод разом з протоколами 1-5, 7-8, 11, на основі яких будь-яка особа, неурядова організація або група осіб можуть звертатись із заявами про порушення викладених у Конвенції або протоколах до неї прав до Європейського Суду з прав людини [10, с.215].

Європейський Суд з прав людини, що функціонує в рамках специфічного контрольного механізму правової системи Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року, є унікальним міжнародним юрисдикційним органом, оскільки, на відміну від класичного міжнародного суду в сфері прав людини, право на звернення до нього не тільки є відкритим в тому числі для індивідів, але й не обумовлюється необхідністю висловлення на це згоди відповідної держави-відповідача та, на відміну від квазісудових контрольних органів в сфері прав людини, його рішення є не тільки юридично обов'язковими для держави-відповідача, але й безпосередньо впливають на розвиток правової системи Конвенції. Як відмічає Д.М. Супрун, за роки свого існування контрольний механізм Конвенції в особі Європейської Комісії та Європейського Суду з прав людини, не тільки довів доцільність свого існування, але й здобув значного авторитету завдяки ефективному здійсненню своїх функцій, створив в рамках Конвенції справжню правову систему, а також надав їй характеру «живого інструменту» [11, с.4].

Згідно ч.4 ст.55 Конституції України та ст.35 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, умовами виникнення конституційного права на звернення людини та громадянина до Європейського Суду з прав людини є вичерпання всіх національних засобів правового захисту, а також шестимісячний термін подання скарги з дати прийняття компетентними національними органами остаточного рішення у справі. Як досить правильно зазначає Л.М. Липачова, право на звернення до Європейського Суду з прав людини можна реалізувати лише шляхом активних дій. Пасивна поведінка в цьому випадку неприйнятна. Особа, чії права порушені, повинна підготувати та направити належним чином оформлену заяву до Європейського Суду з прав людини, або ж, принаймні, знайти кваліфікованого фахівця в галузі права, який допоможе їй в цьому. Право звернення до Європейського Суду з прав людини носить виключно приватний характер, оскільки аксіомою є той факт, що держава, потенційний відповідач в цій авторитетній міжнародній інстанції, в ньому не зацікавлена, хоча й зобов'язана гарантувати його реалізацію в силу міжнародних зобов'язань [12, с.24].

Як відомо, сьогодні в Україні не застосовується прецедентне право Європейського Суду у рішеннях національних судів, оскільки не існує необхідних законодавчих підстав для такого застосування. До того ж не має спеціального закону, спрямованого на забезпечення виконання рішень Європейського суду. Так, ще 11.07.2001 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини». Президент України 4 серпня того ж року повернув цей Закон зі своїми пропозиціями Верховній Раді України для по-

вторного розгляду. 29.11.2001 року Верховна Рада України після повторного розгляду знову прийняла зазначений Закон, врахувавши у ньому повністю всі пропозиції Президента України. За прийняття Закону проголосував 341 народний депутат України, тобто, більше двох третин від конституційного складу Верховної Ради України. Однак Президент України не підписав Закон і 28.12.2001 року повернув його зі своїми новими пропозиціями для повторного розгляду Верховною Радою України. Якщо перші його пропозиції стосувалися лише внесення до Закону окремих поправок, то тепер пропонується Закон, прийнятий 29.11.2001 року, відхилити.

З огляду на це вважаємо корисним для правової системи України вивчення досвіду застосування національними судами країн з високим рівнем правової культури та демократії Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод та права Європейського Суду. Наприклад, у шведській правовій системі, яка також є континентальною, право Конвенції (*Convention acquis*) значною мірою проникає в систему національного права, однак, на відміну від права ЄС, воно не має переваги у випадку конфлікту з національним правом Швеції, а застосовується паралельно з національним правом. Можна сказати, що Конвенція разом з прецедентними рішеннями Європейського Суду, в яких дається її тлумачення, значною мірою розглядається як принципи, а не норми. Як зазначає І. Камерон, застосування Конвенції означає, що для національного суду питання полягає не у вирішенні, що є найбільш прийнятним: норма Конвенції чи іншого закону і застосування цього, а застосування норми закону в світлі Конвенції [13, с.21].

Як справедливо відмічає М. Антонович, очевидно, що в недалекому майбутньому суди України повинні будуть у своїх рішеннях застосовувати не тільки норми Європейської конвенції, але й рішення Європейського Суду, в яких дається тлумачення Конвенції, а тому знати прецедентне право Європейського Суду українські судді та інші суб'єкти захисту прав людини будуть зобов'язані [10, с.239].

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України, -1996. -№ 30. -Ст.141.
2. Стефанюк В.С. Вищі спеціалізовані суди України, їх структура та повноваження // Вісник Господарського судочинства. -2003. -№ 3. -С.165-172.
3. Бойко І.Ф. Мала судова реформа в Україні: необхідність, сутність, проблеми та перспективи: Навч. посібник. -К.: МАУП, 2002
4. Шевчук Ю. Еволюція влади. Судова гілка // Голос України. -22.06.2002.
5. Ярошенко О.М. Щодо проблеми створення спеціалізованих трудових судів: практичний аспект та законодавче забезпечення // Трудове право України в контексті європейської інтеграції. -Х.: Українська асоціація фахівців трудового права, 2006. -С.175-180.
6. Разрешение трудовых споров и конфликтов // Труд за рубежом. -2000. -№ 2. -С.78-94.

7. Стефанюк В.С. Реформування судової влади як передумова запровадження адміністративної юстиції в Україні // Верховний Суд України: історія і сьогодення, портрети й події. -К.: Вид. дім «Ін юре», 2001. -С.20-34.

8. Смородицький В.С. Посилення незалежності судової влади як важливий напрям демократизації українського суспільства // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи. -Х.: Юрінком Інтер, 2002. -288 с.

9. Сажнів І.В. Удосконалення діяльності судових органів як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави // Там само.

10. Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. - К.: Видавничий дім «КМ АCADEMIA», 2000. -262 с.

11. Супрун Д.М. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського суду з прав людини: Дис... канд. юрид. наук. -К., 2002. -228 с.

12. Липачова Л.М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини: Дис... канд. юрид. наук. -Дніпропетровськ. -2002. -191 с.

13. Cameron I. The Swedish Experience of the European Convention on Human Rights since Incorporation // Int'l & Comp. L.Q. - 1999. -V.48. -P.20-56.

Надійшла до редколегії 28.03.2007

ДАПУТИН І.В. К ВОПРОСУ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ СУДОВ
Рассмотрены некоторые недостатки национальной судебной институции, предложены пути ее усовершенствования.

DASHUTIN I.V. TO THE QUESTION OF IMPROVEMENT IN ACTIVITY OF NATIONAL COURTS
Some lacks of a national judicial institution are considered, ways of its improvement are offered.

УДК 343.163+32.019.5

Т.Є. МИРОНЕНКО

Харківський національний університет внутрішніх справ

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ВЗАЄМОДІЄЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ¹

Розглядаються питання побудови ефективної системи взаємодії державних органів з громадськістю в умовах демократизації суспільних відносин в Україні, зокрема, визначена мета, завдання та принципи управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю.

Останнім часом проблема побудови ефективної системи взаємодії державних органів з громадськістю набуває особливої актуальності, що обумовлено процесами демократизації суспільних відносин в Україні, підвищенням вимог до прозорості у діяльності правоохоронних структур тощо. Однак, не зважаючи на дослідження багатьох аспектів організації та діяльності органів прокуратури у роботах М.В. Косюти, В.І. Малогги, М.К. Якимчука, В.В. Сухоноса, Є.М. Поповича та інших авторів, питання управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю ще не було предметом наукових досліджень, що обумовлює новизну даної тематики. Метою її написання є визначення мети, завдань та принципів управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю.

Удосконалення управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю, перш за все, потребує чіткого визначення своєї мети, інакше навіть за умов активної діяльності в означеній сфері остання буде носити хаотичний, непередбачуваний характер, потребуючи постійного прикладення зусиль і не дозволяючи отримати позитивні результати. Зазначимо, що, на жаль, проблемі цілепокла-

дання у діяльності державних органів не приділяється сьогодні необхідної уваги. Так, у сучасних підручниках з адміністративного права принципам державного управління присвячено до 12 сторінок [1] або окремі параграфи [2], у той час як меті, для реалізації якої мають застосовуватися ці принципи, приділено у кращому випадку 1-2 рядки, які здебільшого містять загальні положення (наприклад, «організація сукупної діяльності людей, їх асоціацій, забезпечення координації і взаємодії між ними» [3, с.22]), що не дозволяє скласти чітке уявлення про бажаний результат такого управління.

У соціальній філософії мета визначається як відображення у свідомості певного об'єкта, що є предметом потреб, інтересів та цінностей, на досягнення якого (як бажаного, корисного результату) спрямована діяльність соціального суб'єкта – особистості, соціальної групи, історичної спільності, суспільства [4, с.236]. Як визначається у джерелах з теорії управління, соціальне управління засноване на притаманних тільки людині здатностях ставити перед собою цілі і знаходити адекватні засоби їх досягнення, передбачати результати впливу. В історії суспільства ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети. Саме цією ознакою соціальне управління відрізняється від того, що ми умовно називаємо управлінням у складних біологі-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Музичук О.М. (ХНУВС).