

Безпалова Ольга Ігорівна,
*д.ю.н., доцент, начальник кафедри
адміністративної діяльності ОВС Харківського
національного університету внутрішніх справ*

УДК [342.95:347.97/.99](477)

Органи судової влади України як один із суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави

Сформульовано основні напрями, за якими здійснюється реалізація правоохоронної функції держави в рамках судової системи. Доведено, що зазначені напрями відрізняються між собою формами звернення до суду (заява, скарга або позовна заява), формами та процедурою здійснення, а також рішеннями, які схвалюються. Розглянуто кожен із існуючих напрямів. Сформульовано першочергові напрямки судово-правової реформи, які дозволять підвищити ефективність органів судової влади як одного із суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

Ключові слова: судова система, органи судової влади, правоохоронна функція держави, напрями, ефективність, судово-правова реформа.

Сформулированы основные направления, по которым осуществляется реализация правоохранительной функции государства в рамках судебной системы. Доказано, что данные направления отличаются между собой формами обращения в суд (заявление, жалоба или исковое заявление), формами и процедурой осуществления, а также решениями, которые принимаются. Рассмотрено каждое из предложенных направлений. Сформулированы первоочередные направления судебно-правовой реформы, которые позволят повысить эффективность органов судебной власти как одного из субъектов реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: судебная система, органы судебной власти, правоохранительная функция государства, направления, эффективность, судебно-правовая реформа.

Одним із пріоритетних напрямів державної політики у правоохоронній сфері є забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення необхідних гарантій для їх реалізації та вироблення дієвого механізму їх захисту у разі порушення. Основним правовим засобом захисту порушених прав є суд. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України). Отже, органи судової влади як гілки державної влади, що уповноважена здійснювати правосуддя, є обов'язковою складовою системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

У рамках судової системи правоохоронна функція держави реалізується шляхом відправлення правосуддя, у результаті судового контролю, шляхом офіційного тлумачення норм Конституції та законів України, узагальнення судової практики. Зазначені види реалізації правоохоронної функції відрізняються між собою формами звернення до суду (заява, скарга або позовна заява), формами та процедурою здійснення, а також рішеннями, які схвалюються. Розглянемо коротко кожен з них.

Слід звернути увагу, що правоохоронна функція держави розглядається нами в широкому сенсі, тобто в її рамках реалізується також і правозахисна функція. Це пов'язано з тим, що в юридичній літературі терміни «охорона» і «захист» не є тотожними, як правові поняття вони відрізняються за своїм змістом. Так, якщо заходи захисту спрямовані на поновлення порушених прав, то заходи охорони мають на меті забезпечення правопорядку, запобігання правопорушенням, виявлення та усунення причин таких порушень. Таким чином, абсолютно логічним та доцільним є використання широкого тлумачення терміна «охорона», тобто суто охорона та захист [1, с. 22].

Проте необхідно наголосити, що діяльність судових органів щодо реалізації правоохоронної функції держави спрямована, у першу чергу, на захист порушених прав, отже, в даному випадку мова йде про правозахисну функцію, орієнтовану на здійснення правосуддя. У зв'язку з цим погоджуємося з точкою зору, що ототожнення правозахисної та правоохоронної функції нівелює особливе значення судової влади [2, с. 150]. Саме здійснення переважно правозахисної функції в рамках правоохоронної визначає особливе місце судових органів у системі суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. Правоохоронна функція суду проявляється, насамперед, в адміністративному та кримінальному процесах, де висока ймовірність порушення прав та інтересів особи через необґрунтоване втручання державних органів у сферу її приватного життя [2, с. 153].

На нашу думку, правозахисна функція є провідною функцією судової влади, оскільки саме захист прав і свобод людини та громадянина судом,

здійснення правосуддя є головним напрямком діяльності судових органів щодо реалізації правоохоронної функції держави. Підтримуємо позицію Н. А. Чабан, відповідно до якої функція захисту прав і свобод людини та громадянина судом дозволяє обґрунтовано вважати характер впливу судової системи на суспільні відносини владним (доведення існування судової влади) [3, с. 167].

З урахуванням точки зору Н. А. Чабан щодо визначення типів судового захисту прав і свобод людини і громадянина [3, с. 170] можна виділити основні напрямки реалізації правоохоронної функції держави судовими органами в контексті охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина. У широкому сенсі зміст правоохоронної функції судової влади полягає у захисті суб'єктивного права від імовірного порушення в майбутньому, який здійснюється шляхом забезпечення права, охорони від можливого порушення. У разі якщо права вже були порушені, судовими органами вживаються заходи щодо їх захисту шляхом відновлення (вузьке трактування). Зазначені дії у даному випадку вже становлять зміст правозахисної функції судової влади, яка існує в рамках правоохоронної функції.

Наведене вище дозволяє дійти висновку, що в рамках реалізації правоохоронної функції держави охорона розглядається як сукупність дій, здійснення яких сприятиме запобіганню порушенням прав і свобод громадян та держави. Під захистом розуміється узгоджена система заходів, основним призначенням яких є забезпечення: припинення порушення свобод та відповідної реалізації суб'єктивних прав, включаючи судовий захист, а також самозахист громадянських прав; їх відновлення; реалізації юридичної відповідальності. Схожої точки зору дотримуються В. Борденюк та І. Ієрусалімова, які підкреслюють, що правосуддя є складовою правоохоронної функції держави [4, с. 151; 5, с. 181].

Таким чином, під час захисту судом прав і свобод людини та громадянина спостерігається поєднання двох функцій: правозахисної та суто правоохоронної. Захист прав і свобод людини та громадянина може відбуватися у двох випадках: захист порушеного суб'єктивного права; захист суб'єктивного права від

порушення в майбутньому. Якщо в першому випадку, безперечно, мова йде про реалізацію правозахисної функції, то в другому можна спостерігати реалізацію суто правоохоронної функції, зміст якої полягає у створенні належних умов для недопущення можливих порушень конкретного права.

Роль судової системи в механізмі реалізації правоохоронної функції держави проявляється переважно шляхом охорони та захисту прав і свобод людини у результаті здійснення владного впливу на відповідні суспільні відносини. Функція захисту прав і свобод людини і громадянина для самої судової влади в правовій державі є владоформувальною (органічною) функцією [6, с. 167]. Але не менш важливе значення мають інші напрямки функціонування судової системи щодо реалізації правоохоронної функції держави – захист конституційного ладу, який пов'язаний із забезпеченням належного функціонування публічно-правової сфери; здійснення судового контролю як процесу, під час якого усі рішення та дії суб'єктів права перевіряються на відповідність нормам нормативно-правових актів (тобто здійснюється контроль за дотриманням законності). Успішне поєднання даних напрямів роботи та дотримання при цьому встановленої юридичної процедури дозволяє забезпечити високий рівень легітимності судової влади.

Безпосередньо правоохоронна функція реалізовується судовими органами також під час здійснення судового контролю. Як зазначає В. Б. Авер'янов, судовий контроль – це використання судом своїх повноважень у випадку встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт) [7, с. 349]. Функція судового контролю полягає у здійсненні конституційного контролю, контролю за законністю й обґрунтованістю рішень і дій державних органів, посадових осіб та державних службовців у разі їх оскарження до суду, контролю за законністю й обґрунтованістю арештів і затримань в межах досудового слідства у кримінальних справах, санкціонування проведення дій, пов'язаних з обмеженням прав громадян, передбачених статтями 29 – 31 Конституції України [8, с. 16]. Тобто в ході судового контролю здійснюється перевірка умов

для прийняття конкретних рішень або вчинення дій з боку відповідного суб'єкта владних повноважень, встановлюється відповідність дій та рішень суб'єктів владних повноважень вимогам нормативно-правових актів. Результатом здійснення судового контролю є забезпечення законності у відповідній сфері.

Необхідно розмежовувати функції судового контролю та контролю за виконанням судових рішень. Єдиною ознакою, що їх об'єднує є те, що вони здійснюються судом. Що ж стосується відмінностей, то основними є такі: якщо у результаті здійснення судового контролю приймається відповідне рішення, то для контролю за виконанням судових рішень необхідною умовою є наявність відповідного рішення, яке має бути оприлюднено на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, встановленому Законом України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. № 3262.

Тлумачення норм Конституції та законів України також здійснюється в рамках реалізації судовими органами правоохоронної функції держави (в даному випадку йдеться про офіційне тлумачення). Офіційного характеру тлумаченню Конституції та законів України надає те, що повноваження стосовно здійснення такого роду дій покладаються на спеціально уповноважений Конституцією та відповідними законами орган. Безпосередньо цей обов'язок у системі судових органів покладено на Конституційний Суд України. Так, відповідно до п. 4 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р. № 422 одним із повноважень Конституційного Суду України визначено офіційне тлумачення Конституції та законів України [9].

До числа підстав офіційного тлумачення Конституції та законів України входить конституційне звернення та конституційне подання, підготовлені уповноваженими на це суб'єктами, в яких у письмовій формі вказується на необхідність тлумачення конкретних законодавчих актів. Основною метою офіційного тлумачення є забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи. Таким чином, офіційне тлумачення Конституції та законів України є однією зі

специфічних форм реалізації правоохоронної функції держави, притаманної лише цьому суб'єкту. Це є однією з ознак, що відрізняють суди від інших суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

У контексті реалізації судовими органами правоохоронної функції держави тлумачення Конституції та законів України може мати офіційний (загальний та індивідуальний) і неофіційний характер. Відмінність між загальним та індивідуальним характером тлумачення полягає в тому, що загальне (або нормативне) тлумачення стосується саме Конституції та законів України (воно надається у рішеннях у справах про офіційне тлумачення). Ознакою нормативного тлумачення є загальний характер і можливість його неодноразового застосування в юридичній практиці та поширення на численне коло суб'єктів, учасників певних суспільних відносин [10, с. 61]. Що стосується індивідуального (або казуального) тлумачення, то воно не має загальнообов'язкового значення (воно є обов'язковим лише для тих суб'єктів права, стосовно яких воно видано [11, с. 81]), а зводиться лише до тлумачення правової норми з урахуванням її застосування в конкретному випадку [10, с. 61], тобто з'ясовується значення Конституції та законів у рамках конкретної, окремо взятої справи.

Характерною ознакою офіційного тлумачення Конституції та законів України є відсутність права інтерпретатора (Конституційного Суду України) вносити зміни та доповнення до тих правових норм, які ним тлумачаться; він не наділений законодавчою функцією, а лише уповноважений розкривати реальний зміст законів, деталізувати та конкретизувати їх.

Процес узагальнення судової практики полягає в акумулюванні досвіду діяльності судових органів, зокрема рішень, що були прийняті в ході цієї діяльності. В. Т. Малярєнко під судовою практикою розуміє сукупність судових актів, тобто результат розгляду конкретних справ [12, с. 4]. Судова практика включає в себе: рішення й ухвали в цивільних справах по першій інстанції; рішення й ухвали в цивільних справах у касаційному порядку; рішення у кримінальних справах у касаційному порядку; рішення у кримінальних справах у порядку виключного провадження; рішення у господарських справах у

касаційному порядку; рішення в адміністративних справах (особливості розгляду справ окремих категорій); рішення в адміністративних справах (застосування процесуального законодавства в адміністративному судочинстві); рішення у справах про адміністративні правопорушення; узагальнення судової практики; судову статистику; науково-практичний коментар; правові висновки Верховного Суду України[13]. Значення судової практики та важливість врахування її основних узагальнених здобутків важко переоцінити, оскільки саме завдяки цьому можливо ґрунтовно проаналізувати рішення відповідних судів стосовно розглянутих ними справ у конкретній сфері життєдіяльності суспільства, оперативно врахувати всі зміни, що відбуваються у суспільному житті (динаміку правової дійсності), виявити існуючі недоліки в конкретній сфері та спірні питання в судовій практиці та законодавстві.

Слід зазначити, що в рамках судової системи здійснюється реалізація як головної правоохоронної функції держави (шляхом судового розгляду справ), так і допоміжної (зокрема шляхом здійснення судового контролю з метою запобігання порушенням прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, офіційного тлумачення Конституції та законів України, аналізу судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, вирішення скарг усіх учасників судового процесу, направлення окремих ухвал у державні органи, установи, організації тощо).

Реалізація судами правоохоронної функції держави не означає віднесення їх до числа правоохоронних органів. Відповідно до ст. 6 Конституції України суди належать до судової гілки влади, тоді як правоохоронні органи – до виконавчої гілки. Як зазначає Н. А. Чабан, правозахисна діяльність суду не є ідентичною спеціальній правоохоронній функції, що пов'язана з виявленням та усуненням правопорушень [3, с. 169]. Тобто діяльність правоохоронних органів щодо безпосередньої реалізації правоохоронної функції держави, порівняно з діяльністю органів судової влади, має свою специфіку, пов'язану з протидією правопорушенням та їх профілактикою. Ця відмінність визначається на рівні відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють місце та роль судових і

правоохоронних органів у державному механізмі, а також визначають завдання, на виконання яких має бути спрямована їх діяльність.

Важливу роль у процесі реалізації судами правоохоронної функції держави відіграє належне адміністративно-правове забезпечення такої діяльності. Специфіка такого забезпечення зумовлена, передусім, своєрідним місцем судів у державі, тими завданнями, що поставлені перед ними, необхідністю закріплення на законодавчому рівні правових гарантій здійснення судами правосуддя в Україні; наявністю контрольних повноважень стосовно діяльності інших суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави; здійсненням регулювання не лише нормами матеріального, але й процесуального законодавства. Також слід зазначити, що особливістю суспільних відносин, які виникають під час реалізації судами правоохоронної функції держави, є те, що вони регулюється одночасно нормами декількох галузей права: конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, господарського, трудового та міжнародного. Наприклад, норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453 мають переважно адміністративно-правову природу, оскільки ними визначено засади організації судової влади, адміністративно-правовий статус судів, організаційні основи судів, порядок формування судів, компетенцію працівників суду, порядок заняття посади судді та звільнення з неї, особливості дисциплінарної відповідальності суддів, особливості суддівського самоврядування, порядок функціонування допоміжних органів у системі судової влади тощо. Проте окремі норми даного Закону також регламентують питання врегулювання трудових відносин та особливості соціального забезпечення працівників суду.

Правовий алгоритм виконання судами покладених на них завдань регламентується відповідними актами процесуального законодавства — кодексами (Цивільним процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Господарським процесуальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України). Норми

зазначених нормативно-правових актів визначають чіткий механізм судового розгляду конкретних юридичних справ.

Крім законодавчого забезпечення реалізації судовими органами правоохоронної функції держави, важливого значення в системі адміністративно-правового забезпечення відіграють підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують вирішення локальних конкретних питань організації діяльності відповідних органів. До їх числа належать, наприклад, такі: Указ Президента України «Про Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ» від 12.08.2010 р. № 810, рішення Ради суддів України «Положення про автоматизовану систему документообігу суду» від 26.11.2010 р. № 30, «Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 роки» від 21.12.2012 р. та ін.

Ефективність реалізації судами правоохоронної функції держави (у широкому сенсі) безпосередньо залежить від правильно побудованого організаційно-управлінського механізму. Це пов'язано з тим, що кожен напрям реалізації судами правоохоронної функції держави має свою управлінську специфіку. Також організаційно-управлінський напрямок роботи безпосередньо залежить від професіоналізму та компетентності суддів, народних засідателів та присяжних. Але слід враховувати, що ефективність судової системи у сфері реалізації правоохоронної функції держави залежить не лише від якості роботи судових установ, суддів, народних засідателів та присяжних. Судова система – відкрита, її основна діяльність тісно пов'язана як з особами, які звертаються до суду і беруть участь у судовому процесі, так і з органами, що здійснюють виконання судових актів, тобто забезпечують реальність захисту прав [14, с. 54]. Таким чином, ефективність судової діяльності залежить не лише від компетентності суду, а й від рівня професіоналізму інших суб'єктів, що беруть участь у судовому процесі.

Вирішального значення в контексті реалізації судами та іншими судовими органами правоохоронної функції держави набуває виконання рішень судів, судових розпоряджень, вимог та доручень. Ефективність виконання судових

актів характеризує підсумки діяльності судової системи і безпосередньо залежить від ефективності судового процесу, що вимагає якомога більш повної відповідності судової системи її ціннісним орієнтирам [15, с. 36]. Логічним завершенням процесу реалізації судами та іншими судовими органами правоохоронної функції держави шляхом відправлення правосуддя є прийняття відповідних судових рішень з урахуванням вимог закону та забезпечення їх своєчасного виконання в рамках наданих повноважень.

Зважаючи на розпочатий процес оптимізації діяльності усіх органів державної влади, прагнення нашої держави побудувати ефективну модель державного управління в усіх сферах суспільного життя важливого значення набуває проведення судово-правової реформи. Сучасна судова система України все ще продовжує перебувати на стадії своєї інституалізації, що потребує не тільки достатнього нормативного регулювання, але й відповідної наукової аргументації, а також точного й неухильного дотримання державної політики у цій сфері [16]. У результаті змін, які відбулися в нашій державі останнім часом, зроблено певні кроки в напрямку вдосконалення діяльності судів, підтвердженням чого є прийняття законів України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12.08.2014 р. № 1632, «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682. Проте прийняття зазначених нормативно-правових актів не є достатнім з урахуванням розпочатого процесу судової реформи в Україні.

На нашу думку, першочерговими напрямками судово-правової реформи, які дозволять підвищити ефективність судової системи в інституційному механізмі реалізації правоохоронної функції держави, мають бути:

— приведення законодавства України, що регулює усі аспекти функціонування судової системи, у відповідність до міжнародних стандартів (зокрема, спільного висновку Венеційської комісії і Генерального директорату Ради Європи з прав людини і правових питань щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» CDL-AD(2010)026, рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України»);

- удосконалення судоустрою України;
- підвищення ефективності функціонування судової системи України;
- вивчення можливості використання в Україні європейських принципів адміністративного судочинства;
- вироблення системних заходів щодо удосконалення організації її діяльності, здійснення неупередженого контролю за дотриманням всіма уповноваженими на те суб'єктами правил судочинства;
- визначення механізмів, які гарантуватимуть належним чином безперебійне функціонування судів в особливих умовах – під час проведення антитерористичної операції, дії воєнного або надзвичайного стану;
- оптимізація організаційної структури суддівського самоврядування; підвищення рівня професіоналізму суддівського корпусу;
- забезпечення максимального використання потенціалу допоміжних органів, що функціонують у системі судоустрою України;
- приведення інституту дисциплінарної відповідальності суддів у відповідність до європейських стандартів (основний орієнтир має бути спрямований на обвинувальний, а не змагальний характер).

Особливу увагу необхідно звернути на забезпечення відкритості та прозорості діяльності судової системи України, створення необхідних умов для її доступності для громадськості, налагодження необхідного рівня взаємодії з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, оновлення переліку гарантій діяльності судів та суддів, а також судової системи в цілому.

Література

1. Леженіна О. І. Організаційно-правові засади участі органів внутрішніх справ України у міжнародній правоохоронній діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Леженіна Ольга Ігорівна. – Харків, 2004. – 267 с.
2. Олендер І. Я. Функції суду в державному механізмі / Олендер І. Я. // Право і суспільство. – 2014. – № 1-2. – С. 153–158.
3. Чабан Н. А. Реалізація правоохоронної та правозахисної функції судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина /

Н. А. Чабан // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 164–172.

4. Борденюк В. І. Судова влада як складова механізму держави та державного управління / В. І. Борденюк // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 151–163.

5. Ієрусалімова І. Судові гарантії захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади / І. Ієрусалімова // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – С. 81–85.

6. Чабан Н. А. Реалізація правоохоронної та правозахисної функції судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина / Н. А. Чабан // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 164–172.

7. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юрид. думка, 2004. – 584 с.

8. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Неугодніков Андрій Олександрович. – Одеса, 2006. – 20 с.

9. Про Конституційний Суд України : закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-вр>.

10. Пілюк С. В. Офіційне тлумачення Конституції та законів як елемент юрисдикції органів конституційної юстиції / С. В. Пілюк // Право і Безпека. – 2012. – № 3 (45). – С. 60–65.

11. Власов Ю. Л. Тлумачення норм права / Ю. Л. Власов, В. П. Нагребельний // Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 6. Т–Я / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – Київ : Вид-во «Укр. енцикл.» імені М. П. Бажана, 2004. – С. 80–82.

12. Захист прав дітей у цивільному судочинстві. Судові рішення : практ. посіб. [Електронний ресурс] / за заг. ред. В. Т. Маляренка ; Нац. шк. суддів України. – Київ, 2012. – 205 с.. – Режим доступу: <http://nsj.gov.ua/files/documents/zahist%20prav%20ditey.pdf>.

13. Судова практика [Електронний ресурс] // Верховний Суд України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7CD9BF86142D6F24C2257ADB00320D2D?OpenDocument](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7CD9BF86142D6F24C2257ADB00320D2D?OpenDocument).

14. Москвич Л. М. До питання про визначення поняття «ефективність судової системи» / Л. М. Москвич // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2010. – Вип. 550 : Правознавство. – С. 50–54.

15. Туркіна І. Соціальні функції держави: сучасні моделі реалізації в державному управлінні / І. Туркіна // Публічне управління. – С. 33–38. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/1/06.pdf>.

16. Ясинюк М. М. Принципи усності, безпосередності та безперервності у цивільному судочинстві : монографія / М. М. Ясинюк, В. А. Кройтор. – Харків : Еспада, 2007. – 145 с.