

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

ВІГІРІНСЬКИЙ Андрій Валерійович - аспірант, кафедра теорії права та держави, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0009-0008-6122-4717

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.2.4

Розглянуто питання практичного дотримання принципу поділу влади в умовах правового режиму воєнного стану. У рамках дослідження, як об'єкт розглядається правова дійсність в аспекті ефективності функціонування системи стримувань та противаг між гілками влади в умовах надзвичайного правового режиму. Як предмет дослідження визначено питання взаємодії гілок влади в процесі пошуку найбільш ефективного і збалансованого вирішення проблемних питань діяльності органів судової влади як з точки зору дотримання правових процедур, так і досягнення ціннісної мети.

За основу взято аксіологічний методологічний підхід, у поєднанні із загальнонауковими методами аналізу та індукції. Зроблено висновок, що попри те, що правовий режим воєнного стану не скасовує та не обмежує системи стримувань та противаг, які існують між гілками влади, а також окремі механізми, які упереджують прийняття рішень, якими одна гілка державної влади втручається у функціонування іншої, допускається їх недотримання. При цьому, внаслідок реалізації такого рішення не досягається мета, якою обґрунтовується його необхідність, навпаки, убачається погіршення становища учасників судового процесу, ускладнення реалізації права на доступ до правосуддя та можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, гарантовані ст.55 Конституції, які в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

Ключові слова: поділ влади, система стримувань та противаг, воєнний стан, ліквідація судів

ВСТУП

Під поняттям правовий режим узагальнено розуміють певний особливий порядок правового регулювання, що складається з комплексу засобів (дозволи, заборони, зобов'язання), які в процесі застосування мають досягти певної мети чи стану.

Можна погодитись із судженням Славко А.С., що наявність чинних нормативно-правових актів з особливими правовими засобами регулювання соціальних відносин не завжди та не обов'язково призводить до запровадження певного правового режиму[1, с.3].

Існують випадки, коли, крім волі органів державної влади, потрібні додаткові обставини, які стають приводом для запровадження певного правового режиму. Такі обставини, можуть знаходитися поза межами прагнень чи бажань суб'єктів права. Іноді вони відносяться скоріше до тих, яких прагнуть уникнути. За таких умов, формально певні види правових режимів запроваджуються заради того, щоб повернути звичний режим правового регулювання, усунувши обставини та фактори, які породили необхідність у їх впровадженні (загрози, ризики, явища).

Питання функціонування механізму держави в умовах надзвичайних правових режимів досліджувалися П.Рабіновичем, О. Скакун, В. Тацієм, Ю. Тодикою, І.Процюком, В. Горбатенком, В. Погорілко та іншими.

Проблеми забезпечення дотримання принципу розподілу влади, системи стримувань та противаг, воєнний стан, ліквідація судів

мувань та противаг між її гілками, у період надзвичайного правового режиму воєнного стану, вважаємо за доцільне розглянути на основі емпіричного дослідження аспектів ліквідації одного із місцевих судів адміністративної юрисдикції.

Об'єктом цього дослідження виступає правова дійсність в аспекті ефективності функціонування системи стримувань та противаг між гілками влади в умовах надзвичайного правового режиму військового стану. **Предметом** — процес взаємодії гілок влади в питанні пошуку та реалізації найбільш ефективного і збалансованого вирішення проблеми діяльності окремих органів судової влади як з точки зору дотримання правових процедур, так і досягнення мети правового регулювання.

Робота базується на загальних методологічних положеннях аксіологічного підходу, у поєднанні із застосуванням загальнонаукових методів аналізу та індукції.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Виходячи із законодавчого визначення воєнного стану - це особливий правовий режим, фактичними підставами введення якого є збройна агресія чи загроза нападу, небезпека державній незалежності України, її територіальній цілісності[2]. Тобто обставини запровадження виникають поза межами бажання суб'єктів владних повноважень, є вимушеними для них, оскільки ставлять під загрозу існування держави та носять переважно зовнішній характер.

У той же час кінцевою метою запровадження відповідного правового режиму є відвернення загрози, відсіч збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози безпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Фактично, мова йде про досягнення status quo ante, тобто повернення існуючого до виникнення надзвичайних обставин, режиму правового регулювання.

Заради досягнення цілей відповідного правового режиму, законодавець окреслює коло суб'єктів, яким надаються особливі повноваження, уточнює можливе, тимчасове обмеження конституційних прав, свобод

людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Слід зауважити, що особливі повноваження та обмеження щодо учасників правовідносин не є безмежними. Будь-який правовий режим, і воєнний стан не виняток, передбачає певну систему юридичних гарантій свого функціонування.

Так, введення воєнного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження не може бути використане для захоплення влади; не може використовуватись для обмежень інституцій демократії: Верховна Рада України продовжує працювати в сесійному режимі, однак без можливості розгляду питань щодо внесення змін до Основного закону; не допускається проведення виборів, референдумів, страйків, масових зібрань.

Окремо варто акцентувати увагу на важливій гарантії доступу до правосуддя, яке на території, де введено воєнний стан, здійснюється лише судами, створеними відповідно до Конституції України, повноваження яких не можуть бути обмежені.

Можна констатувати, що особливі умови регулювання правовідносин у період воєнного стану хоч і пов'язані з конституційними обмеженнями прав та свобод, особливим порядком взаємовідносин між суб'єктами владних повноважень, однак цей правовий режим як у силу прямих норм Конституції, так і в силу перелічених вище гарантій, не призупиняє дію норм, які забезпечують інституційний баланс між гілками влади.

Тобто попри природу загрози, яка носить екзистенційний характер для існування самої держави, її суверенітету та територіальній цілісності, надзвичайний правовий режим, яким є воєнний стан, усе ж не допускає можливості суттєвого обмеження діяльності законодавчої та судової гілок влади. Така позиція, обумовлена загрозою узурпації влади, що несе ризики руйнування засадничих основ упорядкованого буття, не допустити якого покликаний правовий режим воєнного стану, адже влада є єдиною, хоч і здійснюється на засадах її

поділу на законодавчу, виконавчу та судову і належить народу України (статті 5, 6 Конституції України).

У даному випадку можна погодитись з О. Скакун, що принцип поділу влади складається із системи вимог, серед яких наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішення іншого органу і виключення зосередження всієї повноти влади в одній із гілок, а також наявність в органів влади взаємного контролю дій один одного і неможливість зміни компетенції позаконституційним шляхом [3, с. 96].

Фактично, мова йде про модель державного управління, яка забезпечує дотримання інтересу народу України при реалізації державної політики. Саме ця система складних взаємовідносин між гілками єдиної і неподільної влади є цінністю сама собою, оскільки унеможлиблює ситуацію при якій носій влади може набути ролі пасивного спостерігача, а не учасника, коли рішення, які приймаються суб'єктами уповноваженими на реалізацію державної влади, не будуть відповідати інтересам носія влади.

Як слушно зазначає І. Яценко, взаємне доповнення принципів єдності влади та принципу поділу влади є справедливою тільки за умови розуміння єдності влади як того, що вона належить єдиному суверену – народу, а не єдиному органу (навіть колективному) або частині народу (класу, стану, політичній групі тощо) [4, с.70].

Поділ влади, система стримувань і противаг між їх її гілками, яка формалізується як через розподіл повноважень та процедури, змушує до вироблення збалансованих, компромісних рішень, їх реалізації та досягнення результату, у спосіб, який є найбільш ефективним, прийнятним та найменш шкідливим у довгостроковій перспективі, незалежно від персонального складу учасників. Культура діалогу та взаємодії, усвідомлення інституційної самостійності між елементами, формує стійкі системи, які забезпечують сталість, прогнозованість системи на тривалі періоди.

Варто констатувати, що в умовах нормальності (тобто без факторів загроз, які є причинами запровадження воєнного ста-

ну) існують та переважно є ефективними засоби не лише правового характеру, при яких система має можливість функціонувати, упереджуючи можливість прийняття та імплементації рішень на користь панівних суб'єктів, без урахування необхідності дотримання балансу інтересів. До них можна віднести, щонайменше, існування та діяльність парламентської опозиції, конкурентне інформаційне середовище, наявність можливості проведення акцій, протестів, інших форм мирних зборів тощо. Однак, середовище загрози хоч формально і не скасовує всі ці засоби (крім прав на мирні зібрання), але вносить корективи у їх функціонування, а як наслідок і ефективність. За таких умов пряма заборона на зміну Конституції та діяльність у відповідності до її положень (стаття 157). У період воєнного стану не означає, що на практиці можна досягти того рівня свідомості при якому окремі положення Основного Закону не ігноруються.

13 квітня 2021 року Президентом України внесено до Верховної Ради України Проект Закону «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду» №5369[6].

Обґрунтуванням необхідності та метою прийняття визначено необхідність забезпечення доступності правосуддя, прав громадян на розгляд їх справ незалежним і безстороннім судом та підвищення рівня довіри до судової гілки влади. При цьому, ініціатор законопроекту вказував, що дотримався вимог статті 125 Конституції України та провів консультації з Вищою радою правосуддя (далі — ВРП) щодо законопроекту.

У висновку щодо законопроекту Науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі - НЕУ Апарату ВР України) зауважило, що ВРП погоджувався текст законопроекту, відмінний від поданого до парламенту.

Крім цього, НЕУ Апарату ВР України висловило зауваження щодо положень, якими пропонувалось змінити загальний порядок ліквідації судів, відповідно до якого суд, що ліквідується, припиняє здійс-

снення правосуддя з дня опублікування в газеті «Голос України» повідомлення голови новоутвореного суду про початок роботи новоутвореного суду. Натомість, Президент пропонував припинити здійснення ОАСК правосуддя з дня набрання чинності Законом [5]. Однак, аргументів на користь доцільності та необхідності такої процедури, на думку НЕУ, Апарату ВР України не надано.

19 травня 2021 року ВРП затвердила консультативний висновок уже щодо проекту Закону України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду», реєстраційний № 5369 [6], у якому вказала, що проведення консультацій з ВРП є обов'язковою передумовою для внесення до Верховної Ради України не лише проекту закону про ліквідацію суду, а й проекту закону про утворення нового суду, підтвердила, що внесення документу в стіни парламенту відбулось фактично всупереч вимогам статті 125 Конституції України, тобто **без проведення консультацій з нею**.

Також у консультативному висновку вказується, що заміна одного суду на інший (такий самий) навряд чи в довгостроковій перспективі усуне проблему, для вирішення якої, на думку Верховного Суду, має обиратися такий спосіб, який найкраще за своєю формою та рівнем відповідатиме потребі та забезпечить досягнення максимально ефективного результату з урахуванням мінімальних втрат для прав учасників процесу. У висновку вказано на проблеми, які породить прийняття закону в питаннях забезпечення безперервності здійснення правосуддя, звернуто увагу на неприпустимість ситуації, в умовах тотального недофінансування судової системи, коли в процесі ліквідації судді вказаного суду не будуть здійснювати судочинство та не будуть переведені, при цьому, отримуватимуть суддівську винагороду

ВРП припускає, що прийняття такого закону може поставити під загрозу забезпечення конституційних прав громадян на доступ до правосуддя та його доступність, посилаючись на рішення Конституційного

Суду України, у якому права кожного на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є вимогою принципу верховенства права, що сприяє підтримці законності та правопорядку, шляхом виявлення та усунення нелегітимних проявів у такій діяльності.

Обґрунтовуючи свою позицію, ВРП зазначає, що у випадку передачі справ від ліквідованого ОАСК до Київського окружного адміністративного суду, вони розглядатимуться новим складом суду спочатку, а враховуючи те, у провадженні ОАСК перебувало понад 45 тисяч справ, то навантаження на 22 суддів практично збільшиться на 200%. Це призведе до того, що принципи доступу до правосуддя, його доступності, принцип розумних строків розгляду справ в аспекті адміністративного судочинства буде порушено не лише на території міста Києва, а й на території Київської області.

ВРП не лише критично віднеслась до ініціативи, але й запропонувала законодавцю звернути увагу на позицію Верховного Суду, який вважав, що однією з передумов, які зумовили відповідну ситуацію, був і залишається реалізований у державі підхід щодо визначення предметної юрисдикції окружних адміністративних судів. Усі окружні адміністративні суди наділені однаковою предметною юрисдикцією, за винятком Окружного адміністративного суду міста Києва, який, окрім «звичайних» адміністративних справ, розглядає справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності вищих органів державної влади, які складають близько третини навантаження цього суду.

Резюмуючи свій висновок, ВРП звернула увагу Верховної Ради України на необхідність врахування зауважень та тільки за таких умов вважала можливим прийняття відповідного документу.

Таким чином, можна констатувати, що ініційований Президентом законопроект не те, що не досягав мети свого прийняття, а навпаки погіршував становище учасників процесу, створював безстрокові умови фактичної неможливості реалізації кожним

права на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що є вимогою принципу верховенства права.

Очевидно, таке обґрунтування не дало підстав на прийняття проекту закону в стінах Верховної Ради України, що відображається в хронології розгляду, оскільки більше ніж 18 місяців народні депутати не повертались до нього.

Утім, 13 грудня 2022 року Верховна Рада України 310 голосами народних депутатів ухвалила відповідний законопроект. На момент голосування рекомендації ВРП, надані у консультативному висновку, враховані не були. А саме, ВККС України не сформована (як власне і 4 місяці після прийняття Закону), порядок ліквідації залишився індивідуалізованим, а не таким, який передбачений загальним правилом, не вирішено питання повноважень. Того ж дня документ підписано Президентом [5].

Коментуючи прийняття відповідного законопроекту голова Верховного Суду Всеволод Князєв вказав, що ліквідація судів, які виносять погані рішення, є своєрідним відкриттям скриньки Пандори, бо якщо з ОАСКом усе більш-менш зрозуміло, то в подальшому йому дуже не хотілося б, щоб влада ліквідувала суди, чиї рішення можуть не подобатися тому чи іншому посадовцю, адже це є шляхом до ігнорування принципу розподілу влад і, як результат, знищення демократії. Керуючись ідеєю розподілу влади всередині судової гілки, перш за все треба було обговорити ідею щодо розподілу таких надзвичайних повноважень між різними судами: як по горизонталі, так і по вертикалі. І, на його думку, це дало б точно не гірший результат [7].

Варто відзначити послідовність його позиції при оцінці проблеми. Дещо раніше ним зазначалося, що саме блок підсудності вищих органів державної влади перетворює цей суд на монополіста. Для того, щоб усунути цю проблему він пропонував змінити в законі всього лише два речення, відповідний законопроект про передачу від ОАСК частини повноважень Верховному суду знаходився в парламенті [8].

Чому потрібно звернути увагу на альтернативний ліквідації шлях вирішення проблеми? Варто відрізнити проблему системи, від проблеми персоналістичної. Персоналістична виникає в межах системної, оскільки набуває форми вираження у вигляді певного рішення чи їх сукупності, виходячи із повноважень інституції. Без вирішення проблеми системи, персоналістичні повторюватимуться, навіть у перейменованій інституції. Метод, який був обраний, за великим рахунком, системної проблеми не вирішив, оскільки новий склад суду матиме ті ж повноваження. З огляду на всі перелічені вище аргументи, в інтересах загального блага та інтересу, вбачалось обґрунтованим, раціональним та ефективним здійснити спробу вирішити питання іншим засобом, не погіршуючи становище учасників процесу. Тим паче, що за час дії правового режиму воєнного стану, рішення щодо обмеження підсудності ОАСК Верховною Радою України приймалися, а відповідно цей метод міг бути застосований без необхідності ліквідації.

Так, до травня 2023 року адміністративні справи про заборону політичної партії вирішувались окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Однак, 18 травня 2023 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» [9], яким підсудність цієї категорії справ визначено за Апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції.

Оцінка наслідків схожих рішень потребує усвідомлення соціального становища суб'єктів оскарження діянь органів державної влади, які в умовах воєнного стану обмежуються в можливості реалізації своїх прав, передбачених ст. 55 Конституції України, у межах Києва та Київської області, зокрема, згідно зі статистичною інформацією ОАСК, за 9 місяців 2022 року суддями розглянуто 7,4 тис. справ щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, у 95% з них було задоволено позовні вимоги [10].

ВИСНОВКИ

Не заперечуючи існування обставин, які тривалий час дискредитували таку судову інституцію, як ОАСК, можна констатувати, що хоч формально на процес нормотворчості та на процес діяльності судової гілки влади правовий режим воєнного стану впливу мати не повинен, однак на практиці саме умови соціальної реальності в різноманітності їх проявів стали підґрунтям, яке уможливило реалізацію законодавчої ініціативи, пов'язаної із ліквідацією відповідного суду.

При цьому, у ході законодавчого процесу проігноровано вимоги Основного Закону. Сутнісне наповнення відповідного порушення розкривається у неврахуванні консультативних висновків ВРП, зміст яких ставив під сумнів як можливість досягнення легітимної мети законопроекту, так і застерігав, як про такі, що вбачаються, порушення гарантованих прав учасників процесу на доступ до правосуддя та можливість оскарження рішень, дій та бездіяльності органів владних повноважень.

Ініціаторами законопроекту та законодавцями попри, як продемонструвала практика, спроможність вирішити проблему сутнісно, тобто обмежити повноваження суду, за мету ставилась саме його ліквідація, за специфічною індивідуалізованою процедурою, яка унеможливує продовження відправлення правосуддя до формування нового суду.

При цьому, обставини дійсності, пов'язані із правами учасників процесів, які перебували розгляді в ОАСК, навантаженням, а відповідно і фізичною спроможністю розгляду такого масиву справ суддями Київського окружного адміністративного суду, яких за штатом щонайменше удвічі менше, законодавцем проігноровано.

Декларована мета, визначена у законі, станом на сьогодні оцінена з точки досягнення бути не може, оскільки за різними оцінками на формування нового суду знадобиться більше року. Водночас, ті наслідки, які можна спостерігати сьогодні, на ряду із використаними засобами, з точки зору дотримання Основного Закону та вироблен-

ня консенсусних, найефективніших рішень в інтересах носія суверенітету, викликають занепокоєння щодо дотримання демократичних засад державного управління.

Література

1. Славко А.С. Типологія адміністративного-правових режимів. Дисертація кандидата юридичних наук. 12.00.07 Харків, 2019

2. Закон України Про правовий режим воєнного стану № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Харків, 2001. 656 с

4. Яценко І. С. Ідейно-теоретичні засади реалізації принципу поділу влади на прикладі Республіки Польща: історико-правовий аналіз. - Дис. кандидата юридичних наук: 12.00.01 Київ, 2018, 243 с

5. Картка законопроекту Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду №5369 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71646

6. Рішення Вищої ради правосуддя Про надання консультативного висновку щодо законопроектів №№ 5369, 5370 від 19.05.21 № 1098/0/15-21 URL: <https://www.hcj.gov.ua/doc/doc/349>

7. Ліквідація судів, які виносять погані рішення, є відкриттям скриньки пандори..., Дзеркало тижня, публікація від 15.12.22 URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/likvidatsija-sudiv-jaki-vinosjat-pohani-rishennja-je-vidkrittjam-skrinki-pandori-holova-verkhovnoho-sudu-vsevolod-knjazjev-pro-likvidatsiju-oask.html>

8. Голова Верховного Суду Всеволод Князев: «Мені соромно за рішення...», Дзеркало тижня, публікація від 11.04.22 URL: <https://zn.ua/ukr/internal/holova-verkhovnoho-sudu-vsevolod-knjazjev-meni-soromno-za-rishennja-chleniv-vrp-jaki-podali-u-vidstavku-za-dva-dni-do-pochatku-vijni.html>

9. Картка Закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій № 2243-IX від

03.05.22 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20/card2#Card>

10. Незаконна ліквідація суду ставить під загрозу захист прав українців в період воєнного стану, URL: <http://oask.gov.ua/node/5358>

*A. Vihirinskyi, graduate student
Department of Theory of Law and State
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Kyiv, Ukraine*

ORCID ID: 0009-0008-6122-4717

**CERTAIN ASPECTS OF THE
FUNCTIONING OF THE PRINCIPLE OF
THE SEPARATION OF POWERS IN THE
CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME
OF MARTIAL STATE**

The issue of practical observance of the principle of separation of powers in the conditions of the legal regime of martial law is considered. Within the framework of the study, legal validity is considered as an object in terms of the effectiveness of the system of checks and balances between the branches of government in the conditions of an extraordinary legal regime. As a subject of research, the question of the interaction of the branches of government in the process of finding the most effective

and balanced solution to the problems of the judicial authorities, both from the point of view of compliance with legal procedures and the achievement of a valuable goal, is determined.

The basis is the axiological methodological approach, combined with general scientific methods of analysis and induction. It was concluded that despite the fact that the legal regime of martial law does not abolish or limit the systems of checks and balances that exist between the branches of government, as well as separate mechanisms that prejudice decision-making by which one branch of state power interferes in the functioning of another, it is allowed non-compliance. At the same time, as a result of the implementation of such a decision, the goal, which justifies its necessity, is not achieved, on the contrary, the situation of the participants in the court process worsens, the realization of the right to access to justice is complicated, and the possibility of challenging the decisions, actions, inaction of state authorities, guaranteed by Article 55 of the Constitution, which cannot be limited under martial law.

Key words: separation of powers, system of checks and balances, martial law, liquidation of courts

