

Список літератури

1. Про судоустрій України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.
2. Про судоустрій і статус суддів України : Закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 59.
3. Про судоустрій і статус суддів України : Закон України від 12.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, 19–20. – Ст. 132.
4. Савенко М. Д. Конституційне судочинство в Україні / М. Д. Савенко // Наукові записки НаУКМА. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 1999. – Т. 8 : Філософія. Право. – С. 56–61.
5. Програма Кабінету Міністрів України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – Ст. 330.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

M. Savenko

JUDICIAL REFORM IN UKRAINE: CONSTITUTIONAL ASPECT

The author characterizes the current state of judicial reform in Ukraine, focusing on constitutional and legal regulation of judiciary in accordance with the European vector of development.

Keywords: constitution, law, judicial reform, the judicial power.

Матеріал надійшов 15.03.2015

УДК 341(477)

Сущенко В. М.

РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ: КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД

У статті розглянуто стан і проблеми функціонування судової влади в Україні. Особливу увагу зосереджено на комплексному підході щодо реформування діяльності цієї гілки влади на сучасному етапі розвитку держави. Проаналізовано такі складові цього підходу: судоустрій; очищення та формування суддівського корпусу; управління судовою владою, включаючи діяльність органів суддівського самоврядування; конституційно-правове регулювання функціонування судової влади України.

Ключові слова: закон, конституція, комплексний, очищення влади, правосуддя, системний, судова влада, судді, управління.

Загальновідомо, що згідно з Конституцією України (ст. 6) «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу за законодавчу, виконавчу та судову». Зміст і дух Конституції дозволяє стверджувати, що всі три гілки державної влади є рівноцінними і рівнозначними у сфері державного управління.

Враховуючи, що єдиним джерелом і носієм усієї влади в Україні є народ, Конституція визначає,

що його влада і відповідне право на встановлення і зміну конституційного ладу не можуть бути узурповані (сконцентровані) ні державою та її органами, ні посадовими особами. Саме тому і з метою запобігання узурпації державної влади Конституцією передбачено відповідні механізми «стримування і протигаг» між окремими гілками державної влади, її органами і посадовими особами, включно з Президентом України.

Не маючи на меті в цій статті здійснити докладний аналіз функціонування та взаємодії всіх трьох гілок державної влади, акцентуємо увагу на судовій владі та можливостях її реформування, відповідаючи на запит суспільства і тих викликів, що постають перед Україною нині.

Конституція України, ухвалена у 1996 р., та прийняті на її основі закони щодо судоустрою і статусу суддів мали на меті створити справді відносно незалежну від інших гілок влади – судову владу, основним завданням якої стало би врівноваження, встановлення правового балансу в державі і в суспільстві та захист прав і основоположних свобод людини і громадянина.

Розділ Конституції під назвою «Правосуддя» закріпив виключне право судової влади відправляти правосуддя, яке поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, без будь-якого делегування цієї функції та повноважень будь-яким іншим органам чи посадовим особам (ст. 124 Конституції України). Реалії створення і діяльності судової влади в Україні стали не такими оптимістичними і часто-густо далекими від сформульованих конституційних принципів і завдань.

Слід зазначити, що з часу створення суверенної держави Україна (1991 р.) і дотепер функціонування судової влади завжди привертало увагу суспільства та інших гілок влади, включно з президентом. Рівень такої уваги в різні періоди розвитку сучасної держави коливався від байдужого або спостережного ставлення до активного втручання в її діяльність.

Протягом минулих років існування держави законодавча гілка влади (Верховна Рада України) неодноразово здійснювала нормативно-правові заходи щодо реформування судової влади, що отримали в суспільстві назви «великої» і «малої» судових реформ. Ці заходи стосувались як змін до процесуального законодавства, включаючи ухвалення нових процесуальних кодексів України, так і змін організаційної структури органів судової влади та статусу суддів. Однак таке «реформування» бажаних наслідків і результатів не дало, оскільки ніхто: ні парламент, ні уряд, ні президент – не бажали (і не бажують!) втрачати свого впливу на функціонування судової влади країни.

Вважаю, що основною причиною такого «небажання» є те, що, за задумом «батьків» сучасного демократичного устрою держави, рішення судової влади мають бути остаточними і підлягають обов'язковому виконанню на всій території суверенної держави без будь-яких додаткових передумов, на відміну від рішень інших органів

державної влади і місцевого самоврядування, що часто-густо мають характерні ознаки політичної доцільності і не мають такого імперативного значення, як судові рішення. Саме безумовність виконання судових рішень і є реальною гарантією верховенства права в державі, чого очікують громадяни і до чого закликають нашу країну правничі інституції ЄС.

Останніми роками (2010–2014) судова влада, завдяки спонтанному і хаотичному її реформуванню, досягла крайньої межі у формуванні недовіри з боку суспільства як до її носіїв персонально – суддів, так і до ухвалюваних ними судових рішень. Кількість звернень громадян України на неправосудні рішення національних судів до Європейського суду з прав людини досягла критичної межі, що потребує нагальних і радикальних змін у діяльності судової влади нашої держави.

Зважаючи на те, що у 2013–2014 рр. важкої політичної та організаційно-правової кризи зазнали всі гілки державної влади, включно з інститутом президента, то на вимогу суспільства розпочалась нова хвиля їх реформування, зокрема й судової влади. У країні визнано критично негативний стан у формуванні суддівського корпусу та глибинного поширення корупції в судах на такому рівні, що загрожує самому існуванню держави як такої.

Прийняті у 2014–2015 рр. закони про очищення державної влади та укріплення довіри до судової влади мають сприяти процесу її реформування. Однак реалії життя свідчать, що, по-перше, ухвалені закони належним чином не діють або ж саботуються самими судами, а по-друге, ці закони часто-густо містять паліативні, політично консенсусні правові норми, що не сприяють належному реформуванню судової гілки влади.

Слід наголосити, що всі реформаторські заходи щодо вдосконалення функціонування судової влади в Україні мали і мають дотепер точковий, фрагментарний характер, який поки що не передбачає системних змін.

Не зупиняючись на аналізі всіх позитивних і негативних елементів зазначених законів і нових пропозицій щодо їх удосконалення, висловлю власну позицію щодо комплексного, системного підходу до реформування судової влади в Україні. На моє переконання, лише такий підхід може принести очікувані суспільством результати. Пропоную розглянути такі чотири складові цього підходу:

- судоустрій;
- формування суддівського корпусу;

- управління судовою владою: Вища рада правосуддя, суддівське самоврядування, фінансове та матеріально-технічне забезпечення функціонування органів судової влади;
- конституційно-правові засади діяльності судової влади.

Судоустрій, або організація судової влади в державі, має таку основну «подвійну» мету: по-перше, максимально прозорий і спрощений доступ людини і громадянина до суду і, по-друге, отримання справедливого, правосудного рішення у розв'язанні певних правовідносин уже на першому організаційно-правовому рівні (у першій інстанції) судової влади.

Слід зазначити, що обидві складові цієї мети в наших реаліях у повному обсязі поки що не досягнуті. Доступ людини до правосуддя досі не є достатньо прозорим і спрощеним. Він, з одного боку, забюрократизований різними, частогусто не виправданими здоровим глуздом процедурами, а з другого – судді першої інстанції не несуть передовсім професійної відповідальності за остаточність справедливості та належної обґрунтованості ухвалених ними рішень.

Вважається «звичаєвою» нормою, що значна кількість судових рішень оскаржуються в судових інстанціях вищого рівня. Ці інстанції все більше роздмухуються як у чисельному складі, так і щодо покладання на них обов'язку виправляти будь-які судові рішення попередніх інстанцій та ще й забезпечувати при цьому «єдність судової практики». Така «єдність» розуміється в країні по-різному: судді волають про необхідність мати типові зразки судових рішень та введення в судову практику обов'язковості рішень пленумів вищих судових інстанцій, науковці говорять про єдність підходів щодо праворозуміння. Від цього іноді полярного розмаїття думок і підходів страждають здебільшого ті, хто звертається до суду за захистом своїх прав і законних інтересів.

Важливою і значущою проблемою в організації судової влади є **інстанційність** судової влади. На мій погляд, оптимальним судоустроєм для нашої країни є її *триланкова організація: перша (основна) судова інстанція – апеляційна – касаційна інстанції*. При цьому основний «тягар» правосуддя має виконувати перша (основна) судова інстанція – районні та окружні суди за чинним адміністративно-територіальним поділом держави. Наявна в країні практика перегляду за різними підставами значної кількості судових рішень основної судової інстанції судами вищих інстанцій знижує рівень професійної відповідальності суддів, а також рівень довіри

до судової гілки влади та її авторитет у суспільстві. Перегляд судових рішень має бути винятком, а не правилом судової практики.

У контексті реформування судоустрою потребують свого розв'язання проблеми спеціалізації судів і суддівської діяльності. На мій погляд, достатньо мати **дві спеціалізації судів: загальну та адміністративну**.

Адміністративні суди потрібні як орган спеціального правосуддя, що повинен захищати людину і громадянина від свавілля держави.

Господарська спеціалізація як окрема ланка судової влади зайва, оскільки є лише розгалуженням розсуду цивільно-правових відносин. Аргументи про специфічність спорів і якийсь особливий професіоналізм суддів господарських судів є штучними. Ці суди були створені свого часу на догоду і на прохання колишніх державних і відомчих арбітрів, які працювали в інших соціально-економічних умовах і в іншому правовому устрої – радянському.

З часом, коли з'являться фінансово-економічні умови в державі, можуть бути створені спеціалізовані суди з торговельних правовідносин та ювенальні суди. Але це рішення потребуватиме додаткового дослідження і відповідних висновків експертного середовища.

Вважаю, що до судової гілки влади мали би бути включені третейські суди, які мають право розглядати окремі спори цивільно-правового характеру між господарюючими суб'єктами правовідносин, а також створена система мирових судів, до юрисдикції яких слід було б віднести певну категорію спорів між фізичними особами, незначних щодо їх негативного впливу на суспільні відносини в цілому та спрямовані на захист окремих видів майнових прав людини. Це дало би змогу суттєво розвантажити загальні суди.

Разом з тим спеціалізація суддів у межах однієї юрисдикції можлива і доцільна, про що свідчить досвід багатьох країн світу, зокрема США, де судді протягом певного часу (1–2 роки) спеціалізуються на розгляді справ певної категорії (кримінальних, господарських, сімейних, торговельних, ювенальних, управлінських) з подальшою періодичною зміною такої спеціалізації поміж самими судьями одного й того ж суду.

Зважаючи на викладене вище, вважаю за потрібне і доцільне більш чітко та однозначно розв'язати проблему підсудності справ тим чи іншим судовим юрисдикціям. Наявний на сьогодні порядок визначення такої підсудності є вкрай заплутаним і спорадичним, що не забезпечує доступності і прозорості судової влади для фізичних і юридичних осіб.

Реформування суддівського корпусу відповідно до останнього закону має включати три основні напрями:

- атестація чинних суддів;
- відбір і призначення на посади тих суддів, які були атестовані позитивно, а також нових суддів та переведення суддів до різних судових інстанцій;
- професійна відповідальність суддів та звільнення їх з посади.

Підтримуючи в цілому нову систему конкурсного відбору на посади суддів, включаючи атестацію діючих, слід зауважити, що в цих процедурах є певні неузгодженості та ризики.

По-перше, слід було б починати з відповідного конкурсу за новими «суддівськими критеріями» щодо формування всього складу ВККС, адже переважна частина її складу призначена з числа суддів за старими правилами. При цьому до складу ВККС увійшли ті судді, які би теж мали спочатку пройти атестацію. Тобто атестувати чинних суддів будуть за новими правилами і процедурами ті судді, які самі не проходили такої атестації. Стосовно членів Вищої ради юстиції все зрозуміло: цей орган має пройти повне кадрове «перезавантаження» за новими правилами і критеріями.

По-друге, не розв'язано остаточно проблему всіх критеріїв та процедур відбору нових суддів. Крім таких формальних критеріїв, як вік, освіта, декларування власних доходів і видатків, тестування наявного рівня правничих знань, фактично не визначено морально-психологічні критерії відбору суддівських кадрів та їх оцінювання.

По-третє, не сформульовано вимоги щодо створення суддівського резерву кадрів. Крім того, початковий вік претендентів для призначення на посаду судді залишився на рівні 25 років (зрозуміло, що для зміни цього критерію потрібно вносити зміни до Конституції). Такий вік, як на мене, – замалий. Професійним суддею має ставати особа не молодша 30–35 років і обов'язково (або ж, як правило) через наявність адвокатського стажу та за рекомендацією правничої спільноти. Фактично не створюється дієва система кадрового резерву (крім результатів іспитів, чого замало!). Резерв на суддівські посади має формуватись за тими ж самими критеріями і процедурами, що й основний склад суддівського корпусу.

Управління функціонуванням судової влади, на мій погляд, повинно включати діяльність Вищої ради правосуддя, суддівського самоврядування, судової адміністрації в питаннях організації фінансового та матеріально-технічного

забезпечення функціонування органів судової влади.

Сьогодні таке управління в основному здійснюють голови та заступники голів судів та апарат судів. До них додаються та тією чи іншою мірою впливають на функцію управління: профільний Комітет ВРУ і ВРУ в цілому (при призначенні і звільненні), адміністрація президента держави (при першому призначенні судді), ВККС і ВРЮ (призначення, звільнення, дисциплінарна практика). На мій погляд, така структура управління є неефективною.

Потрібно чітко розмежувати управлінські функції і розподілити їх оптимально: оперативне (щоденне) управління передати судовій адміністрації та органам суддівського самоврядування на місцях. Голів суду треба позбавити будь-яких адміністративних функцій, крім методичних і професійно-етичних. Заступники голів у першій судовій інстанції повинні діяти лише для заміни голови на час його вимушеної відсутності з поважних причин. В апеляційній і касаційній інстанціях заступники мають діяти як голови відповідних палат суду. Керівник апарату суду не має бути підпорядкований голові суду, а лише зобов'язаний узгоджувати з ним свої основні рішення. Розподіл справ для судового розгляду не має входити в коло повноважень голови суду та його заступника. Тут узагалі мають працювати надійно захищені від стороннього втручання комп'ютерні програми.

Роль суддівського самоврядування в управлінні судовою владою має бути значно підвищена і стати впливовішою у таких сферах: регулярне підвищення кваліфікації та періодична атестація суддів, переведення на суддівські посади в інші судові інстанції, захист професійної честі та гідності суддів.

Важливим елементом ефективного управління судовою владою має бути створення належних матеріально-технічних і фінансових умов її діяльності. Приміщення наших судів, особливо першої інстанції, з погляду їхньої функціональної придатності та комфортних умов як для працівників суду, так і для відвідувачів не витримують жодної критики. У цьому контексті спадає на думку досвід створення в нас податкової служби. За дуже короткий час за наявності політичної волі керівництва держава змогла створити належні умови для її діяльності. Офісні будівлі податкової служби за своїми архітектурою, дизайном і комфортом перевищили облаштування приміщень колишніх райкомів, обкомів і ЦК КПРС (КПУ) та й багатьох сучасних державних адміністрацій і депутатських рад.

Наступною проблемою управління судовою владою є розподіл бюджетних коштів поміж рівними за своїм конституційним статусом гілками державної влади. Цей розподіл тепер – не рівний і належним чином не обґрунтований. Вважаю, що кошти, які виділяються на утримання всіх гілок державної влади, мають бути пропорційно розподілені з огляду на наявну чисельність працівників і виконувани цими органами функції. Для судової влади сьогодні розподіл бюджету є в переважній частині залишковим, а це неправильно, оскільки принижує її статус і зумовлює залежність судів від інших гілок державної влади. Потребує розробки і введення в дію належний «соціальний пакет» забезпечення суддів і працівників суду на рівні сучасних завдань і потреб.

Важливим елементом покращення якості управління судовою гілкою влади та підвищення рівня довіри до неї з боку суспільства є також участь керівників судової влади в державних протокольних (офіційних) заходах. Дотепер вони є присутніми лише на інавгурації чергового президента держави. На перший погляд, може здаватись, що це «дрібнички», а насправді вони мають глибинне соціальне-політичне і психологічне значення. Вважаю, що очільники (представники) судової влади повинні брати участь у всіх офіційних (протокольних) заходах, у яких одночасно беруть участь керівники інших гілок влади і президент держави.

Завершальною складовою комплексного підходу до реформування судової влади є закріплення в Конституції та конституційних законах основних, принципових засад організації та функціонування судової гілки влади.

У контексті статті вважаю за можливе висловити деякі загальні думки щодо конституційного процесу в Україні. Незважаючи на високу оцінку змісту Конституції України з боку поважних правничих інституцій ЄС, у нас протягом усього часу дії Основного Закону держави не припиняються періодичні спроби різних політичних сил змінювати окремі її положення, а тепер – узагалі отримати її нову редакцію. Впевнений, що такі спроби пов'язані з відсутністю належної правової культури, правових і демократичних традицій у суспільстві та політичній еліті. До того ж доленосні рішення Конституційного Суду України останніми роками (2010–2014) викликають чимало нарікань. Такий стан з дотриманням Конституції безпосередньо спричиняє неоднозначність тлумачення її положень з боку різних гілок державної влади, а іноді й зухвале їх порушення.

Враховуючи викладене, залишаюсь прибічником розробки та ухвалення нової Конституції спеціально скликаними загальнонаціональними установчими Конституційними Зборами (Конституційною Асамблеєю). Для внесення змін до ухваленої в такий спосіб Конституції потрібно не частіше ніж один раз на 15–20 років скликати нові Конституційні Збори. Сьогодні ця пропозиція, безумовно, не на часі, враховуючи, що частина території держави є анексованою та окупованою, а соціально-економічне і правове життя є вкрай нестабільним. І все ж сподіваюсь, що такі Збори коли-небудь відбудуться.

Здається, що Конституція України достатньо ґрунтовно і детально закріпила базові положення судоустрою та правосуддя. Однак згодом виявилось, що цих положень недостатньо, вони не є однозначними в їх тлумаченні та реалізації і не охоплюють усю сферу функціонування судової влади. Щодо можливого ухвалення найближчим часом нових змін до чинної Конституції в частині реформування судової гілки державної влади мої пропозиції є такими:

1. У цілому підтримуючи проект змін до Конституції України, напрацьований експертами громадської організації «Реанімаційний пакет реформ» для України, вважаю, що закони України, якими регулюються засади функціонування судової влади (як й інших гілок влади і президента держави), повинні мати статус «конституційних» не лише в теорії конституційного права, а й у практиці творення правових норм, та ухвалюватись і змінюватись 2/3 голосів народних депутатів України, що забезпечить їхню стабільність.

2. З реформою судової влади безпосередньо пов'язано реформування прокуратури України, включаючи визначення її ролі, функцій і місця в структурі правової системи. Зважаючи на досвід європейських держав та вітчизняний досвід діяльності прокуратури, пропоную визначити її місце в структурі судової влади або Міністерства юстиції, наділивши її двома основними функціями: 1) процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень та 2) підтриманням державного обвинувачення в судовому процесі.

Такий комплексний, системний підхід до реформування судової влади, на моє переконання, дасть змогу здійснити його максимально ефективно і на тривалий період, забезпечивши панування верховенства права в державі, а також довіру і авторитет суддів і судів у суспільстві в цілому.

Список літератури

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%20254к/96-вр>. – Назва з екрана.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України (зі змінами 2010–2014 років) [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>. – Назва з екрана.
3. Про Вищу раду юстиції : Закон України (зі змінами 2002–2015 років) [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 25. – Ст. 146. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>. – Назва з екрана.
4. Про очищення влади : Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 44. – Ст. 2041. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>. – Назва з екрана.
5. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 18, № 19–20. – Ст. 132. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/192-19>. – Назва з екрана.
6. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 5. – Ст. 37. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80-19>. – Назва з екрана.
7. Проект документа «Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» і додатка до нього : матеріали Ради при Президенті України з питань судової реформи.
8. Жернаков М. Необхідний мінімум судової реформи [Електронний ресурс] / Михайло Жернаков. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/01/20/7055758/>. – Назва з екрана.
9. Львов Б. Для розвитку держави необхідні здорова конкуренція та справедливий суд [Електронний ресурс] / Богдан Львов. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/LAW/dlya-rozvitku-derzhavi-neobhidni-zdorova-konkurenciya-ta-spravedliviy-sud.html>. – Назва з екрана.
10. Філатов О. Убити дракона: як подолати корупцію в судах [Електронний ресурс] / Олексій Філатов. – Режим доступу: http://dt.ua/columnists/ubiti-drakona-yak-podolati-korupciyu-v-sudah-159790_.html. – Назва з екрана.
11. Шутко Л. Судова реформа чи узурпація правосуддя? [Електронний ресурс] / Леся Шутко. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/01/6/7054213/>. – Назва з екрана.

V. Sushchenko

REFORM OF THE JUDICIARY: INTEGRATED APPROACH

The article deals with the status and problems of functioning of the judiciary in Ukraine. Special attention is focused on a comprehensive approach to reform the activities of this branch at the present stage of development of the State. The following are components of this approach: the judiciary; cleaning and shaping of the judiciary; management of the judiciary, including the activity of the judicial authorities; constitutional-legal regulation of the functioning of the judiciary in Ukraine.

Keywords: the law, the Constitution, the comprehensive, clean government, justice system, judicial authority, judges, Office of.

Матеріал надійшов 30.03.2015