

КОНЦЕПЦІЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ

В статті проведено комплексний аналіз оптимізації судоустрою України і на основі цього аналізу запропоновано певні заходи.

Ключові слова: судоустрій, суд, судова система, державні органи, реформування.

В статье проведён комплексный анализ оптимизации судебной власти Украины и на основе этого анализа предложено некоторые нововведения.

Ключевые слова: судоустройство, суд, судебная система, государственные органы, реформирования.

In the article the complex analysis of optimization of sudoustruy of Ukraine is conducted on the basis of this analysis certain measures are offered.

Keywords: court, judicial system, public organs, reformations.

Постановка проблеми. Основні напрями оптимізації судоустрою країни було визначено в Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, розробленої Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права і схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006. За змістом Закону від 7 липня 2010 р. на сьогодні в Україні запропоновано такий варіант організації судової системи:

1. Судова система будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.
 2. Територіальна юрисдикція суду визначається статусом суду у відповідності з адміністративно-територіальним поділом, прийнятим у країні.
 3. Закріплено принцип зовнішньої спеціалізації шляхом визначення, що спеціалізованими судами є не лише адміністративні та господарські суди, а й суди з розгляду кримінальних і цивільних справ. Таким чином, спеціалізація судів здійснюється за предметною юрисдикцією.
 4. Судова система є чотирьох рівневою. Перший рівень – місцеві суди, другий – апеляційні, третій – вищі спеціалізовані, четвертий – Верховний Суд України.
 5. Запроваджено три інстанції. До судів першої інстанції (розгляд справ по суті) належать всі місцеві суди та, у визначених процесуальним законом випадках, апеляційні і вищі спеціалізовані суди. До судів другої інстанції (перегляд судових рішень в апеляційному порядку) – всі апеляційні суди та, у визначених процесуальним законом випадках, вищі спеціалізовані суди. До судів третьої інстанції (перегляд судових рішень в касаційному порядку) – вищі спеціалізовані суди.
 6. Верховний Суд України є найвищим судом у системі судів загальної юрисдикції, який: переглядає справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї самої норми матеріального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом; переглядає справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; дає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, в яких обвинувачується Президент, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.
 7. Суди (крім Верховного та Конституційного судів України) утворюються та ліквідуються Президентом України за поданням міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду.
 8. На адміністративні посади (голова суду та його заступник (заступники) в судах (крім Верховного та Конституційного судів України) призначаються судді, які входять до штату конкретного суду, на підставі подання відповідної ради суддів Вищою радою юстиції України.
 9. У судах загальної юрисдикції запроваджено автоматизовану систему документообігу, яка визначає персональний склад суду для розгляду конкретної справи за принципом вірогідності розподілу справ під час реєстрації в суді позовних заяв, клопотань та скарг.
 10. Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування.
- В цілому ми позитивно оцінюємо останню реформу судової системи і вважаємо, що запроваджені заходи сприятимуть зміцненню незалежності, стійкості та самодостатності судової системи, а отже, і

підвищенню її ефективності. Разом з тим викликає занепокоєння взятий курс на *децентралізацію* цієї системи. Про доцільність запровадження такого способу організації судової системи науковці і практики висловлюють діаметрально протилежні думки щодо того, як це вплине на її стабільність та ефективність функціонування. Розглянемо це питання докладніше.

Аналіз останніх досліджень. Виходячи із змістового аналізу положень Закону від 7 липня 2010 р., найвищою судовою інстанцією є касаційна, яка розподілена за предметною юрисдикцією між трьома судами – Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищим господарським судом України, Вищим адміністративним судом України. У вищих спеціалізованих судах діють пленуми, яким надано повноваження давати роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції. У Верховного ж Суду України є лише повноваження забезпечувати однакове застосування судами касаційної інстанції норм матеріального права, тобто він має право переглядати виключно справи з підстав неоднакового застосування вищими спеціалізованими судами однієї і тієї самої норми матеріального права у подібних правовідносинах. Права щодо надання роз'яснень судам щодо застосування законодавства Пленум Верховного Суду не має.

Мета дослідження-у ряді питань:

Якщо роз'яснення законодавства пленумів вищих спеціалізованих судів будуть ґрунтуватися на принципово різних концепціях праворозуміння, чи буде в цьому випадку додержано такий міжнародний стандарт судочинства, як передбачуваність судової практики?

Чи стосується міжнародний стандарт судочинства – єдності судової практики – виключно судових рішень вищих судів, а практика апеляційних судів і судів першої інстанції може не відповідати цьому стандарту? Адже якщо у Верховного Суду України є повноваження переглядати рішення лише судів касаційної інстанції, практика апеляційних і місцевих судів у подібних правовідносинах (за умови відсутності наглядових повноважень у вищого суду) може дуже різнитися.

Чому предметом перегляду Верховним Судом рішень вищих спеціалізованих судів є неоднакове застосування норм лише матеріального права, а застосування норм процесуального права знаходиться поза межами юрисдикції найвищого суду?

Виклад основних положень. Право переглядати рішення вищих спеціалізованих судів у Верховного Суду виникає лише за наявності практики «неоднакового застосування закону», тобто повинно бути хоча б два рішення щодо однакових питань, але за різних підходів. А що робити, якщо такої практики немає, тобто порушення закону існує в діяльності всіх судів певної юрисдикції судової системи? Можливості вплинути на процес правильного розуміння закону нижчестоящих судів у Верховного Суду за таких умов не передбачено. Вважаємо, що такий стан загрожує єдності судової системи та єдності судової практики.

На нашу думку, за передбаченою Законом від 7 липня 2010 р. моделлю судоустрою Верховний Суд України втрачає визначену Конституцією ознаку «найвищого *судового* органу», що може призвести до втрати організаційної і процесуальної єдності судової системи. Запропонована форма децентралізації може мати наслідком «політичну приватизацію» тієї чи іншої спеціалізованої юрисдикції судової системи і як наслідок – порушення принципу її незалежності.

Наведене вище свідчить про децентралізацію судової системи на вищому рівні, а мінімізація судових повноважень Верховного Суду України лише доповнює цю тезу. Однак основним принципом відкритих систем (зокрема судової) є саме умова концентрації влади управління в єдиному центрі. ґрунтуючись на законах, сформульованих теорією менеджменту, можна прогнозувати, що такий стан може мати негативні наслідки, а саме: порушення принципу єдності судової системи та єдності судової практики, відсутність єдиної стратегії, тактики і стандартів розвитку судової системи як цілісного інституту, виникнення «конкуренції» між юрисдикціями судової системи за ресурси, вплив на систему суспільно-політичних відносин тощо.

За таких обставин постає питання пошуку шляхів оптимальної моделі управління судовою системою як сукупності організацій (судів), що виконують визначені функції, а також про необхідність впровадження заходів із забезпечення організаційної і процесуальної єдності судової системи.

На наш погляд, вихід із ситуації, що склалася в судоустрої України, може бути у підсиленні повноважень Верховного Суду в галузі забезпечення єдності судової практики. А саме: пропонуємо надати виключні повноваження щодо рекомендаційних роз'яснень законодавства Пленуму зазначеного Суду, одночасно позбавивши аналогічного права пленуми вищих спеціалізованих судів. Також пропонуємо, за аналогією із практикою функціонування Касаційного Суду Франції, надати Верховному Суду України повноваження розглядати скарги на судові рішення вищих спеціалізованих судів лише з питань права (матеріального і процесуального), але не з питань факту.

Класична французька модель передбачала, що наслідки для учасників процесу перегляду судового рішення взагалі не наставали: суд міг визнати наявність помилок у кваліфікації, призначенні міри покарання тощо, але його рішення мали обов'язковий характер для *наступних* процесів, тим самим вони були певним

орієнтиром правильності застосування норми права. Подібна модель і досі використовується, із певними вдосконаленнями, у Франції, а також у Німеччині при розгляді справи в порядку ревізії. Вважаємо, що певні елементи французької, моделі касаційного суду можуть бути імplementовані і в практику організації і функціонування Верховного Суду України, оскільки це, по-перше, надасть суду *реальні* повноваження щодо виконання функції із забезпечення єдності судової практики; по-друге, виключить закиди щодо дублювання повноважень вищих спеціалізованих судів.

Ще одним складним питанням організації судоустрою України вважаємо надання судам одного рівня повноважень одночасно виступати судами кількох інстанцій, зокрема, апеляційні суди мають повноваження крім апеляційної інстанції ще і першої інстанції, а вищі спеціалізовані суди крім касаційних повноважень мають також повноваження апеляційної і першої інстанції (п. 2 ч. 1 ст. 27; п. 2 ч. 1 ст. 32 Закону від 7 липня 2010 р.). Вважаємо, що такий підхід заперечує принципи інстанційності правосуддя і ступінчастості судової системи. За таких умов порушується право рівності правових можливостей щодо оскарження рішень, прийнятих судами другого та третього рівня, винесених ними за результатами розгляду справи по суті. виправити ситуацію, на наш погляд, можна шляхом внесення змін до процесуального законодавства, передбачивши, що розгляд справ по суті здійснюється виключно місцевими судами, і одночасно удосконалити заходи щодо кадрового забезпечення судової системи з тим, щоб навіть у місцевих судах працювали судді, здатні об'єктивно, неупереджено і кваліфіковано розглянути найскладніший правовий спір.

Доречним також буде передбачити так звані «касаційні фільтри», що створить умови для визначення касаційної інстанції як «екстраординарної» форми контролю, яка можлива лише у виключних випадках, визначених у відповідних процесуальних кодексах. Це можна реалізувати, передбачивши значні обмеження у зверненні до суду касаційної інстанції як за характером спору, так і за сумою позовних вимог чи за суб'єктом звернення. На наш погляд, запровадження такого підходу значно розвантажить касаційну інстанцію, виключить можливість для «зловживання правом» і затягування судового процесу, прискорить виконання судового рішення, яке часто містить вимогу припинити порушення права, відновити право тощо, що в цілому вплине на ефективність судового регулювання суспільно-правових відносин.

Запровадження наведених вище заходів щодо удосконалення судового устрою повинно сприяти:

- збереженню цілісності судової системи шляхом підсилення ролі Верховного Суду України як найвищого судового органу щодо забезпечення організаційної і процесуальної єдності системи судів загальної юрисдикції;
- становленню судової системи як самостійного і незалежного соціального інституту, що передбачає мінімізацію втручання виконавчої влади в її організаційне (матеріальне, інформаційне, кадрове) забезпечення і підсилення «зворотного зв'язку» між судовою владою і законодавчою шляхом надання Верховному Суду права законодавчої ініціативи;
- становленню судової системи як стабільної і самодостатньої організації, що передбачає підсилення її внутрішньої самоорганізації. Зокрема, шляхом надання органам суддівського самоврядування та власне судам більших повноважень щодо контролю за достатністю забезпечення судової системи необхідними ресурсами, якістю наданих судових послуг;
- підсиленню статусу суду в системі політико-правових і суспільно-правових відносин, що можливе за умови підвищення якості судових послуг, стимулювання прийняття суддями об'єктивного, справедливого, неупередженого і законного судового рішення.

Судоустрій являє собою організаційне оформлення судової системи. Згідно зі ст. 2 Закону від 7 липня 2010 р. № 2453-УІ «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон від 7 липня 2010 р.) завданням суду є забезпечення: а) здійснення правосуддя на засадах верховенства права; б) права кожного на справедливий суд; в) поваги до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією й законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Як свідчать дані соціологічних опитувань, українське суспільство доволі низько оцінює справедливість і незалежність судів, додержання ними законодавства у процесі здійснення судочинства й ефективність їх функціонування. Понад 50 % опитаних вважають, що в країні насправді не існує права на справедливе правосуддя. Брак реальної можливості захистити своє порушене право в судах призводить до постійного зростання скарг на їхню роботу.

Отже, суди не справляються з покладеними на них завданнями. Причинами цього можуть бути неналежна організація, недосконала судова процедура, недостатнє фінансове, кадрове, інформаційне та інше забезпечення судової системи. У статті ми розглянемо недоліки саме організаційної побудови судової системи України, тобто проблеми судоустрою.

Грунтуючись на висновках теорії систем і, зокрема, теорії соціальних систем, можна охарактеризувати природу судової системи як соціально відкриту систему, що взаємодіє з іншими системами та є одним із елементів більшої системи – метасистеми (суспільства, держави). Вона споживає із зовнішнього середовища необхідні ресурси і продукує послуги із розв'язання правових конфліктів. Її ефективне функціонування залежить від отримання достатніх ресурсів для якісної роботи і належної внутрішньої організації, а також стабільності її стану в єдиному механізмі

метасистеми. Тому вважаємо, що розробка шляхів удосконалення судового устрою має здійснюватись у двох напрямках: по-перше, оптимізація процесів взаємодії суду з іншими елементами метасистеми – державними органами, суспільством (зовнішній аспект) і, по-друге, удосконалення організаційних умов для належного виконання основного призначення суду (внутрішній аспект).

Грунтуючись на принципах теорії систем, мета-система (держава) повинна забезпечувати судову систему необхідними для її функціонування ресурсами – фінансовими, інформаційними, кадровими.

Фінансові ресурси. Відповідно до ст. 130 Конституції держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Згідно з ч. 2 ст. 140 Закону від 7 липня 2010 р. забезпечення функціонування судової влади передбачає: визначення в Державному бюджеті України (далі – Держбюджет) видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів.

Наведене положення включає кілька важливих принципів: по-перше, фінансування судової системи повинно здійснюватись за рахунок коштів Держбюджету. У зазначеному Законі закріплено ряд позитивних гарантій: а) бюджетні призначення на утримання судів належать до захищених статей видатків Держбюджету; б) видатки на утримання судів визначаються в Держбюджеті окремим рядком щодо кожного суду загальної юрисдикції; в) функції головного розпорядника коштів щодо фінансового забезпечення судів здійснюють самі суди; г) видатки на утримання судів у Держбюджеті не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році (ст. 142). Порівняно з чинним до прийняття Закону від 7 липня 2010 р. законодавством позитивної оцінки заслуговує новела щодо закріплення розміру фінансування для кожного суду окремим рядком в Держбюджеті, а також передання функції головного розпорядника коштів судам (до практики виконання цієї функції органом центральної виконавчої влади – Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА) – є багато зауважень²). До недоліків, зокрема, слід віднести таке: а) норми закону не містять вказівки на конкретний орган у структурі суду, який прораховуватиме фінансові потреби суду; б) вказівка, що «видатки на утримання судів у державному бюджеті не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році», передбачає можливість скорочення фінансування судів у наступному фінансовому році. На наш погляд, таке формулювання створює для законодавчої і виконавчої влади (органам, що готують проект і затверджують Держбюджет на рік) умови для можливого неправомірного впливу на судову владу, для «примусшення її до слухняності». Вважаємо, що зазначену норму необхідно викласти в імперативній формі: «фінансування судів не може зменшуватись».

По-друге, фінансування судової системи повинно здійснюватись на достатньому рівні. Рівень «достатності фінансування» визначається можливістю повного і незалежного здійснення правосуддя. Це положення передбачає створення нормативів формування кошторису на утримання кожного суду, системи контролю за додержанням кошторису та механізму відповідальності за порушення вимог закону щодо належного фінансування судів.

Як захід оптимізації пропонуємо впровадити коефіцієнт співвідношення рівня фінансування судів і органів виконавчої й законодавчої влади відповідного рівня, коефіцієнт співвідношення рівня соціального забезпечення суддів та посадовців законодавчої і виконавчої влади. Це сприятиме встановленню паритетності судової влади та інших державних влад, а також прозорості і справедливості механізму розподілу державних коштів.

Інформаційні ресурси. В СРСР до суб'єктів організаційного забезпечення інформаційними ресурсами судової системи належали вищі законодавчі й виконавчі органи, місцеві ради, Міністерство юстиції СРСР та його підрозділи на місцях³. На той час адміністративне регулювання організації судової діяльності здійснювало виключно Міністерство юстиції та його територіальні установи на засадах адміністративного підпорядкування ним судів. У ході судово-правової реформи відносини судових органів та органів виконавчої влади набули характеру координації і взаємного узгодження дій. Разом із тим сьогодні в Україні відсутня єдність та системність у регулюванні питання щодо інформаційного забезпечення функціонування судової системи. Так, у ст. 92 Конституції визначено, що всі питання у сфері функціонування органів судової влади повинні бути врегульовані законами України. Однак аналіз практики функціонування судових установ свідчить, що система нормативних актів з питань здійснення їх діяльності є значно ширшою. Зокрема, правове регулювання організації і функціонування судової системи здійснюють як органи (посадові особи), що знаходяться поза межею судової системи (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України тощо), так і органи (посадові особи), що входять до системи судової влади (Верховний Суд України, Вищі спеціалізовані суди, з'їзд суддів України, Рада суддів України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, ДСА).

Між судовою владою й законодавчою існує прямий зв'язок щодо організаційного забезпечення інформаційними ресурсами: формування законодавчого поля, що забезпечує функціонування судової системи. Законодавча влада приймає закони, що визначають структуру судової системи, і закріплює процедуру, за якою вона функціонує. З метою вдосконалення забезпечення судової системи інформаційними ресурсами особливе значення має встановлення зворотного зв'язку між судовою владою й законодавчою. Процес становлення нового ціннісно-нормативного порядку в суспільстві передбачає їх взаємодію для узгодження правових і законодавчих норм. Суди – це ті органи, які перші відстежують потреби суспільства в урегулюванні певних відносин, відчувають недосконалість

процесуального законодавства. При здійсненні правосуддя судді аналізують відповідність законодавства суспільним відносинам, а тому вони повинні мати можливість його корекції. Цілком справедливо було б надати їм правову можливість впливати на процес оптимізації й гармонізації законодавства, усувати прогалини й колізії права. Йдеться про надання права законодавчої ініціативи Верховному Суду України. Потребує подальшого розвитку і принцип преюдиції рішень вищих судів, що сприятиме однаковості і стабільності судової практики.

Щодо взаємовідносин між судовою владою і виконавчою, то з прийняттям нового законодавства про судоустрій, вони стали більш визначеними і збалансованими. Зокрема, зі зміною статусу ДСА (із органу виконавчої влади на орган судової влади), значно змінилася роль виконавчої влади в інформаційному забезпеченні судової системи. Наразі на цю владу покладається суто забезпечення виконання рішень, винесених судовою системою. Оскільки від якості (повноти і своєчасності) виконання останніх певною мірою залежить показник ефективності судової системи, з метою оптимізації зазначеного процесу пропонуємо розглянути можливість створення механізму контролю судової влади за ефективністю роботи виконавчої служби. Такий механізм задіяно у більшості західних країн, а Європейський суд з прав людини взагалі вважає, що саме виконання судового рішення є моментом здійснення правосуддя.

Кадрові ресурси. Кадрові ресурси судової системи складаються із постійних (судді, службовці апарату суду) та тимчасових (народні засідателі і присяжні) суб'єктів. У забезпеченні судів кадровими ресурсами беруть участь різні органи влади (Президент України, Верховна Рада України, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів, ДСА та ін.). Тому важливе значення має впровадження високих стандартів щодо кваліфікаційного рівня судових кадрів, здійснення єдиної судової політики в цій галузі організаційного забезпечення. Вважаємо, що держава повинна передбачити заходи, що сприятимуть залученню до роботи в судових органах фахівців найвищої кваліфікації. З одного боку – це заходи з покращення соціально-матеріального забезпечення суддів, ідеологічна робота з підвищення іміджу професії судді, а з іншого – створення ефективних методів відбору кадрів, визначення вимог до претендентів і методики оцінки їх професійної придатності. Потребує уваги також створення ефективного механізму контролю за рівнем відповідності працівника займаній посаді – систематичні заходи з підвищення кваліфікації, атестації та притягнення до відповідальності за неналежне виконання професійних функцій.

Водночас перелічених вище заходів недостатньо для ефективного організаційного забезпечення діяльності судів. Виходячи з принципів теорії менеджменту, доцільно, щоб усі функції контролю за достатністю стратегічних ресурсів судів (як виду організації) здійснювалися всередині системи (системою менеджменту цієї організації). В цілому цей принцип в Законі від 7 липня 2010 р. додержано.

Зазначені заходи дозволять реально забезпечити незалежність судової системи від виконавчої влади. В іншому разі існує загроза стійкості функціонування судів як виду організацій.

Відповідно до теорії соціальних систем для забезпечення стабільного функціонування метасистеми необхідний не лише контроль за наданням ресурсів, але і контроль за якістю наданих послуг. Ці показники знаходяться в прямій залежності: достатність ресурсів – високий рівень судових послуг.

Згідно з даними соціологічних досліджень якості послуг суду їх рівень в Україні є задовільним, що загалом відповідає рівню уявлень користувачів про послуги судів в Україні і якості їх надання. За п'ятибальною шкалою користувачі судових послуг оцінюють їх рівень у 2,9 бала. 36,7 % опитаних були незадоволеними якістю послуг суду.

Аналіз результатів опитувань свідчить про зворотну пропорційність поширеності корупції в конкретному суді строкам судового розгляду та судовим витратам. Це говорить про те, що суспільство очікує від суду більшої прозорості, законності, скороченого (за часовим виміром) судового розгляду та зменшення судових витрат. Цікаво, що за даними того ж соціологічного дослідження зі зростанням добробуту населення зростає задоволеність від отриманих судових послуг; чим менший населений пункт, тим більша задоволеність роботою суду. В західному регіоні громадяни більше задоволені роботою суду порівняно з іншими регіонами. Низька соціальна ефективність судової системи містить загрозу її стабільності. Тому повинні бути запроваджені заходи зі зниження корумпованості судів, ідеологічної роботи в суддівському корпусі, мотивації їх до сумлінного і професійного виконання функцій.

Враховання наведеного дозволить налагодити узгоджене функціонування судової системи з іншими державними органами та суспільством, що в цілому створить передумови стабільності метасистеми.

Література

1. Указ Президента України від 10 травня 2006р. № 361/2006.
2. Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів».
3. Закон України від 16 жовтня 1996р. № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України».
4. Конституція України.
5. Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».
6. Вісник Верховного Суду України №4(128)'2011, с.25-31