



# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Ю. М. Грошевий\*

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУДОУСТРОЮ ТА СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Судова реформа, що здійснюється в Україні вже більше десяти років, безумовно, має в своєму активі певні досягнення, пов'язані з підвищенням авторитету суду у суспільстві, зміцненням статусу судді в державі, впровадженням і розвитком органів суддівського самоврядування тощо. Разом з тим слід констатувати, що процес реформування, метою якого є створення незалежної судової влади, справедливого, неупередженого суду, забезпечення доступності правосуддя, створення належних процедур, які б забезпечували права людини на справедливий розгляд справи у розумні строки, не виправдано затягнувся. Недовіра до національних судових органів призвела до того, що громадяни, вичерпавши всі національні засоби, правового захисту шукають правду в Європейському суді з прав людини. На даний момент в Європейський суд подано 6800 скарг українських громадян. Більшість з них пов'язана або з тривалими строками розгляду справ, або з невиконанням судових рішень, або з заангажованістю суддів. Саме це і вказує на больові точки організації і функціонування судової влади: судові кадри, належні судові процедури, механізм реалізації судових рішень, розумні строки розгляду справ.

Існуюча система судів загальної юрисдикції неповною мірою відповідає конституційним засадам організації правосуддя. Нераціональна побудова системи судових установ та розподіл між ними юрисдикції нерідко спричиняють розгляд справ різними судами одного рівня та несправедливе обмеження права на оскарження судових рішень в окремих категоріях справ. Дотепер не завершено формування цілісної системи адміністративних судів, обов'язком яких є захист прав і свобод особи в її відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Справедливе судочинство та належний захист прав і свобод людини можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Проте правове регулювання кримінального судочинства в Україні залишається неререформованим ще з радянських часів: Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року<sup>1</sup>, незважаючи на деяке оновлення, не відповідає вимогам захисту прав людини відповідно до європейських стандартів.

© Грошевий Ю. М., 2007

\* віце-президент Академії правових наук України, завідувач кафедри кримінального процесу Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових України

<sup>1</sup> ВВР УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.



Тому в Україні нагальною є потреба комплексного підходу до вирішення низки проблемних питань щодо здійснення судової діяльності відповідно до європейських стандартів. Створення умов для утвердження верховенства права в державі та забезпечення кожному права на швидкий та справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді потребує створення незалежної судової гілки влади та вжиття ефективних заходів щодо: доступності правосуддя; удосконалення судочинства, створення законодавчих гарантій на дотримання строків судового провадження відповідно до вимог Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; покращення процедури формування корпусу професійних суддів; підвищення ефективності суддівського самоврядування; гарантованого та належного бюджетного фінансування судової влади; забезпечення необхідного виконання рішень судів; розвитку третейського судочинства та процедур медіації (примирення).

Важливе значення для цілей судової реформи мають положення Конституції України: Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону (ст. 129), а незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України (ст. 126).

Оскільки в Конституції України<sup>2</sup> систему правосуддя окреслено лише у загальному вигляді, визначено лише засади її організації та діяльності, 10 травня 2006 року Указом Президента України схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні<sup>3</sup> відповідно до європейських стандартів, метою якої є забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд.

21 лютого 2007 року Комітет з питань правосуддя рекомендував Верховній Раді ухвалити в першому читанні нову редакцію Закону України “Про судоустрій України”<sup>4</sup>. Цей законопроект був предметом обговорення на науково-практичній конференції в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого 1-2 лютого цього року.

Нова редакція Закону України “Про судоустрій України” передбачає утворення п'яти автономних судових систем: системи адміністративних судів, господарських судів, кримінальних, цивільних, на вершині кожної з якої знаходиться відповідний вищий суд та системи, до якої, судячи з усього, повинні входити дільничні, апеляційні загальні суди та Верховний Суд.

За цим проектом судовий устрій держави матиме складну громіздку конструкцію з двох місцевих судів, у тому числі з трьох видів окружних судів: кримінального, адміністративного, господарського, трьох видів апеляційних судів: адміністративного, господарського і цивільного, чотирьох вищих спеціалізованих судів — це Вищий цивільний суд, Вищий кримінальний суд, Вищий господарський суд, Вищий адміністративний суд і, зрештою, ще й Верховний Суд України.

<sup>2</sup> ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>3</sup> ОВУ. — 2006. — № 19. — Ст. 1376.

<sup>4</sup> ОВУ. — 2002. — № 10. — Ст. 441.



Ознайомлення із запропонованою системою побудови судів дозволяє зробити висновок, що навіть фахівцям після її детального вивчення важко зорієнтуватися у спеціалізації судів та підсудності справ.

Як підкреслив Голова Верховного Суду України В. Онопенко, виступаючи перед парламентом, проект нової редакції Закону України “Про судоустрій” створює передумови для правового конфлікту судових систем, оскільки Верховний Суд та вищі спеціалізовані суди наділяються однаковим за юридичними наслідками правом давати судам нижчого рівня обов’язкові роз’яснення з питань застосування законодавства.

Крім того, за цим проектом, всупереч Конституції України (ст. 125), Верховний Суд фактично перестає бути не лише найвищим судовим органом, а й судовим органом взагалі, оскільки він позбавляється функції розгляду справ у касаційному порядку.

Реформування судового устрою та судочинства має будуватися на таких засадах, як право кожного на судовий захист та забезпечення кожному права на доступ до правосуддя. Вільний доступ до правосуддя є конституційним правом особи і основою справедливого судочинства. Слід підкреслити, що найбільший вплив на забезпечення доступу до правосуддя справляють такі фактори: 1) побудова судової системи, територіально зручне місцезнаходження судів, наявність достатньої кількості судів і суддів на території України; 2) розмежування повноважень між судами (визначення їх компетенції); 3) функціональні процедури розгляду справ у судах; 4) відповідні процедури оскарження судових рішень; 5) належне виконання судових рішень.

З погляду на ці складові, на нашу думку, необхідно віднести до юрисдикції місцевих судів розгляд усіх категорій справ, у тому числі й тих, що за чинним законодавством розглядаються апеляційними судами. Водночас складність останньої категорії справ, специфіка організаційного забезпечення їх розгляду обумовлюють необхідність створення місцевих окружних судів, до юрисдикції яких слід віднести розгляд цих справ по першій інстанції. Позбавлення апеляційних судів повноважень щодо розгляду справ по першій інстанції забезпечить виконання ними виключно функції перегляду судових рішень в апеляційному порядку. На користь цього свідчать такі статистичні дані. Сьогодні місцеві судді розглядають приблизно 150-180 справ. У Верховному Суді припадає приблизно 150-200 справ і матеріалів на одного суддю. Суддя апеляційного суду розглядає приблизно 10 справ на місяць.

Створення Вищого цивільного суду (як касаційної інстанції для справ цивільної юрисдикції) та Вищого кримінального суду (як касаційної інстанції для справ кримінальної юрисдикції) не вирішить проблему перевантаженості суду касаційної інстанції та не забезпечить реалізацію принципу доступності до правосуддя, а, крім того, фактично є завуальованою спробою створення касаційних судів, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України не відповідає вимогам Конституції України. Більш сприйнятливим та таким, що найбільшою мірою забезпечить доступність правосуддя, усунення фінансових перешкод для громадян, які оскаржують судові рішення, реалізацію принципу змагальності, є запровадження в апеляційних судах окремої судової палати або колегії, до компетенції якої був би віднесений перегляд судових рішень у касаційному порядку. Це дозволить також уникнути значних матеріальних витрат, необхідних для створення Вищих спеціалізованих судів.

Викликає зауваження і відсутність чіткого бачення місця і ролі Верховного Суду України як найвищої судової установи. Повноваження Верховного Суду України повинні визначатися його призначенням у судовій системі та взагалі в державі. Він є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції



та забезпечує єдність судової практики. Задля реалізації цих завдань Верховний Суд України має бути наділений повноваженнями, які не притаманні іншим судам. Тому, реалізуючи завдання забезпечення єдності судової практики, Верховний Суд України повинен мати можливість витребування від нижчих судів будь-якої справи, рішення по якій має принципове значення для правильного розуміння і застосування законодавства, та перегляду справи за винятковими обставинами у порядку, встановленому процесуальним законом.

У контексті проблеми єдності судової системи окремо необхідно зупинитися на питанні доцільності утворення системи окружних та апеляційних адміністративних судів. Такі суди розташовані на значній відстані від населених пунктів, у багатьох випадках на відстані 100-200 і більше кілометрів, тому ця система ускладнить доступ до правосуддя.

Доцільно зберегти існуючий порядок розгляду адміністративних справ, запровадивши у районних місцевих судах спеціалізацію суддів. Достатньо доповнити місцеві суди однією-двома одиницями і ці судді безпосередньо розглядатимуть адміністративні справи. Практика свідчить, що запровадження системи адміністративних судів, яке діє з вересня 2005 року, зустрілося із значними організаційними і фінансовими проблемами. Крім того, досить часто виникають конфлікти юрисдикцій, адже навіть професійним суддям складно виокремити справи адміністративного провадження. Запровадження ж внутрішньої судової спеціалізації не потребує додаткових матеріальних витрат, а лише відповідних організаційно-управлінських зусиль. Одночасно вона сприятиме підвищенню компетентності розгляду справи відповідним суддею.

Ключовим питанням для здійснення справедливого судочинства є ефективність виконання судових рішень. Відповідно до чинного процесуального законодавства та прецедентної практики Європейського суду з прав людини виконання судових рішень є частиною судового розгляду. З огляду на це актуальною є проблема щодо обґрунтування нових моделей виконання судових рішень та виконавчого провадження, а також новелізація законодавства про державну виконавчу службу та виконавче провадження.

Уразливим вітчизняне правосуддя робить узаконена залежність суду від органів виконавчої влади, а саме встановлений порядок організаційного, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності судів, соціально-побутового забезпечення. Для зміни такої ситуації слід Державну судову адміністрацію вивести із системи органів виконавчої влади і зробити її складовою судової влади, запровадити порядок фінансування судової влади, який реально забезпечував би її незалежність.

Справедливе судочинство та належний захист прав і свобод людини можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Починаючи реформування судової системи, слід визначитися з належним процесуальним законодавством. На жаль, у нашій державі реформування здійснюється з іншим підходом: створюються відповідні суди, а потім під них створюється процедура. Саме це спостерігаємо на прикладі адміністративних судів. Безсистемне реформування судового процесу призвело до того, що на розгляді у Верховному Суді зараз перебувають більше 40 тисяч цивільних справ.

Процесуальне право пройшло тривалий шлях свого розвитку і становлення. Починаючи з римського права і аж до середини XIX ст., цивільний, кримінальний і канонічний процеси розглядалися лише як доповнення до відповідного матеріального права, як його похідні. Процесуальні норми у вигляді окремих частин або глав включалися до матеріальних кодексів. Остаточне ж відокремлення матеріальних і процесуальних законів було проведено Судовими Статутами



20 листопада 1864 р. І лише наприкінці XIX – на початку XX ст. цивільний і кримінальний процеси стали розглядатися як самостійні від матеріального права і одна від одної галузі. Тоді ж у науці були висловлені думки про необхідність розгляду процесу як єдиної наукової дисципліни, що має загальну юридичну природу, побудовану на єдиних принципах, а окремі процеси – цивільний, кримінальний, адміністративний – як гілки цієї єдиної науки. У зв'язку з цим слід згадати праці видатних російських юристів В. А. Рязановського “Єдинство процесса”, П. М. Розіна “Процес, как юридическая наука”, І. В. Михайловського “Судебное право, как самостоятельная юридическая наука”.

У 20-х роках минулого століття розгорнулася дискусія про створення так званого “судового права”. Започатковано дискусію було виходом у світ у 1927 р. навчального посібника для вузів “Основы советского права”, а потім і книги Н. Н. Полянського “Очерк развития советской науки уголовного процесса”. Прихильники концепції судового права обґрунтовували необхідність створення комплексної галузі, яка б об'єднала судоустрій, кримінальне і цивільне судочинства. Дослідження, присвячені проблемам судового права, особливо активізувались у період кодифікування 60-х років. Саме в цей час вийшли монографічні дослідження “Демократические основы советского социалистического правосудия” (1965 р.)<sup>5</sup>, “Проблемы судебного права” (1983 р.)<sup>6</sup>, а також численні статті в юридичних виданнях М. С. Строговича, С. С. Алексеева, В. М. Горшенева, А. Т. Боннер, В. М. Савицького, П. О. Недбайла і багатьох інших учених.

Здійснення функції правосуддя стосовно різних галузей права неминуче призводить до певного універсалізму в діяльності суду, тому правильніше, на наш погляд, говорити про обґрунтування і розвиток теорії процесуального права, яке В. О. Рязановський називав “єдиною наукою майбутнього”<sup>7</sup>.

Нині склалося два підходи до ідеї процесуального права. Прихильники “вузького” підходу розглядають процесуальне право як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення правосуддя, у зв'язку з ними або у зв'язку з діяльністю по підготовці останнього. Прихильники так званого “широкого” підходу констатують, що крім цивільного і кримінального процесів у системі матеріальних галузей права є численні процесуальні норми й інститути, на основі яких здійснюється діяльність по застосуванню матеріально-правових норм будь-яких галузей. Норми процесуального права виступають своєрідною надбудовою над нормами матеріального права і тому направлені на регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі застосування норм матеріального права.

Серед учених й дотепер не склалося єдиної думки щодо структури процесуального права (доводиться наявність процесуальних норм у багатьох галузях – державній, фінансовій, конституційній, міжнародній, земельній, трудовій), його природи, ознак, функцій, цілей, задач. Серйозні розбіжності можна констатувати і в оперуванні такими поняттями, як “процес” та “процедура”. Деякі автори вважають, що процес включає процедуру, інші, навпаки, що процес є елементом процедури, треті не розрізняють даних понять.

Однією з тенденцій розвитку системи процесуального права є диференціація і

<sup>5</sup> Див.: Демократические основы советского социалистического правосудия / Под ред. М. С. Строговича. — М.: Наука, 1965.

<sup>6</sup> Див.: Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Мельников / Под ред. В. М. Савицкого. — М.: Наука, 1983.

<sup>7</sup> Рязановский В. А. Единство процесса: Учебное пособие. — М.: Городец, 2005. — С. 79.



спеціалізація процесуальних процедур. Сама поява процесуального права – це результат функціональної спеціалізації правового регулювання. У найближчій перспективі можна говорити про розширення сфери процесуального регулювання. Все з більшою актуальністю постає питання про формування ювенальної юстиції, конституційної юстиції, що неминуче потягне за собою і появу процесуальних норм, що будуть забезпечувати їх.

Водночас визнання пріоритетності прав людини та основних свобод, які поставлені під захист суду, зростаюча роль правосуддя, структурні зміни в економічних відносинах не можуть не позначатися на системі процесуального права. Нещодавно прийняті кодекси – Цивільний процесуальний, Кодекс адміністративного судочинства, Господарський процесуальний, розробка проекту Кримінально-процесуального кодексу України свідчать про те, що норми, які їх складають, мають багато спільного. Це обумовлюється спільністю джерел правового регулювання, їх принципів, цілей, властивостей, джерела яких лежать не лише в самій природі процесуального права, але і в природі суду як органу, наділеного від імені держави функцією здійснення правосуддя. Ця спільність виявляється також у нормах, що закріплюють процес доказування, процедуру перегляду вироків, гарантії прав осіб, що залучаються до орбіти того або іншого процесу. Загальною для всіх видів судових процесів є тенденція звуження сфери колегіальності при розгляді справ у судах першої інстанції.

Незважаючи на таке єднання в системі процесуального права разом з тим виразно простежується неузгодженість і диспропорція. Зокрема, у прийнятих кодексах (Цивільному процесуальному, Кодексі адміністративного судочинства, Господарському процесуальному) по-різному викладені принципи процесу, як у плані їх кількості, так і змісту; по-різному врегульовані єдині для процесуальних галузей положення доказового права і т. д.

Важливою тенденцією розвитку сучасного процесуального законодавства, на нашу думку, повинна стати уніфікація процесуального регулювання, її узгодження, гармонізація, інтеграція правової регламентації, тобто процес підпорядкування форми і змісту законодавства з метою досягнення термінологічної і смислової єдності та узгодженості в рамках декількох процесуальних галузей права. Уніфікація служитиме проявом удосконалення самої форми правового регулювання. Роль уніфікуючого акта можуть виконати *Основи процесуального права України*, в яких повинні бути закріплені загальні принципи процесів і їх правовий зміст, джерела правового регулювання, роль судового прецеденту, загальні поняття; співвідношення імперативних і диспозитивних начал, основні положення теорії доказів, порядок перегляду рішень, а також загальні для всіх галузей положення, що стосуються захисту прав і законних інтересів учасників процесу.

Систему принципів в Основах процесуального права можна уявити у вигляді трирівневої структури: загальноправові, міжгалузеві і власне галузеві принципи.

Загальноправові принципи, що належать до права в цілому, поширюються на всі його галузі, сприяючи єдності і стабільності діючої системи права. До їх числа можна віднести: забезпечення верховенства права; законність; незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; рівність всіх учасників процесу перед законом і судом; право на судовий захист; право на повагу честі і гідності особи, на особисту недоторканність.

Слід підкреслити, що принцип законності має бути визначений не лише як загальність вимоги дотримання законів і заснованих на них підзаконних актів. Він має визначати ієрархію джерел правового регулювання, межі судового тлумачення, способи вирішення колізій, повноваження державних органів.

Правовий зміст принципу верховенства права повинен бути заснований на тому, що правозастосувач не повинен бути зв'язаний експліцитним змістом закону,



ототожнювати право із законом. Цьому принципу належить розкрити ідеал, заради якого було прийнято закон, вичленувати не формальне його значення, а сутнісне, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями і визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. ст. 3, 8 Конституції України).

Міжгалузеві принципи, що належать до декількох процесуальних галузей права, — це гласність судового розгляду; національна мова судочинства; принцип всебічного, повного, об'єктивного дослідження обставин справи; неприпустимість зловживання процесуальними правами; забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішень суду, крім випадків, встановлених законом; забезпечення права на захист і правову допомогу; змагальність процесу; диспозитивність.

Зміст власних галузевих принципів має бути розкритий у відповідних актах галузевого законодавства.

Основи процесуального права України повинні стати комплексним актом, що містить принципові найзагальніші норми, які будуть конкретизовані і розвинені в галузевому законодавстві. Їх ухвалення сприятиме узгодженості і уніфікованості взаємопроникаючих норм і інститутів, водночас не порушуючи спеціалізації процесуальних процедур.

Без вирішення вказаних проблем неможливо забезпечити реальний доступ до правосуддя і гарантувати повноцінний захист прав і законних інтересів громадян національними судами відповідно до міжнародних стандартів.

