

*Мотиль Іван Іванович* – кандидат юридичних наук,  
заступник начальника навчально-наукового інституту  
заочного та дистанційного навчання Національної академії  
внутрішніх справ

## **АСПЕКТИ ПЕРЕБУДОВИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

*Розглянуто питання реформування органів правосуддя, органів юстиції та окремих правоохоронних органів в умовах розвитку правової системи України, а також визначено пріоритетні шляхи їх перебудови.*

**Ключові слова:** реформування; державні органи; правосуддя; юстиція; правова система.

*Рассмотрены вопросы реформирования органов правосудия, органов юстиции и отдельных правоохранительных органов в условиях развития правовой системы Украины, определены приоритетные пути их перестройки.*

**Ключевые слова:** реформирование; государственные органы; правосудие; юстиция; правовая система.

*The article deals with the reform of justice and individual law enforcement agencies in developing the legal system of Ukraine and the main practical aspects of adjustment.*

**Keywords:** reform; public authorities; justice; legal system.

**А**налізуючи юридичні дослідження, присвячені проблематиці практичної діяльності, можна дійти висновку, що найбільший інтерес науковці та практики виявляють до питань правосуддя, прокурорського нагляду й адвокатської діяльності. Можливо, зазначене зумовлено тим, що у правовому розвитку України саме ці напрями діяльності свідчать про рівень демократичного розвитку українського суспільства та проблеми, що склалися на шляху демократизації.

Правосуддя сучасної України – сфера захисту інтересів найрізноманітніших суб'єктів, що протягом кількох років перебуває в стані перманентного розвитку, відповідно до конституційних засад, що, проте, не свідчить про відсутність вад у її реформуванні. Великі сподівання покладали на високий рівень ефективності нової моделі, крім того, посилилися вияви негативних аспектів, що спостерігалися до й після періоду реформ. Сформувалася чітко виражена тенденція відходу від декларованої на концептуальному рівні мети. Новий Закон України “Про судоустрій України” не виконав свою функцію, не виправдав сподівань суспільства та представників самої судової влади. Суди не стали незалежними, неупередженими та справедливими. На цю тему публікують

низку статей, звітів керівних установ тощо, однак аналіз здійснюють переважно на рівні публіцистичного матеріалу, а не спеціальних монографічних досліджень. Водночас питання проблем або недоліків судової системи є досить висвітленим і не потребує здійснення додаткових досліджень. На нашу думку, вагомим недоліком, що характеризував й інші сторони функціонування правової системи, стала неузгодженість, по-перше, нормативної бази, по-друге, дій представників різних політичних сил і відомств [1].

На думку автора одного із законопроектів В. Шишкіна, Закон України “Про судоустрій України” дістав негативну оцінку ще на етапі його прийняття. Експерти Ради Європи вказали не тільки на вади організаційної побудови судової влади. Не відповідають європейським стандартам, за їх висновками, непрозора, бюрократична, неконкурсна, неодноразово дубльована численними органами система добору, призначення та обрання суддів, що створює умови для дії суб’єктивних чинників і корупції. Зокрема, у доборі кадрів і призначенні суддів та голів судів беруть участь голови судів усіх ланок і рівнів, кваліфікаційні комісії суддів, Державна судова адміністрація України, ради суддів усіх рівнів, Вища рада юстиції, Адміністрація Президента України, Президент і Верховна Рада України та її комітети, а також апарати цих органів, що призводить до того, що процес призначення суддів триває впродовж року. Однак не тільки висновки експертів Ради Європи формують оцінку уявлення щодо судочинства сучасної України. Найбільш вагомим чинником слід визнати аналіз результатів дванадцятирічного реформування судової влади та юридична практика судів.

Критичний підхід у висвітленні ситуації, що склалася, дає змогу говорити не тільки про проблеми, а й перспективи розвитку, удосконалення судочинства. Цьому питанню також присвячено чимало публікацій, у яких пропонують майже однакові шляхи подолання кризи. Привертає увагу загальна позиція авторів, яку можна назвати критичною або жорстко критичною, особливо якщо висловлюються представники власне судової влади, та, водночас, прогностичною, що логічно впливає з першого. На жаль, зберігається вузькосистемний підхід бачення представників судової системи, збагачений значним практичним досвідом, і зовсім не проводять паралелі з іншими соціальними системами, елементами національної правової системи України.

Серед перспектив, що на концептуальному рівні розглядають як напрями розвитку правосуддя, зазначають такі: створення належних матеріально-технічних умов функціонування, забезпечення незалежності, об’єктивності в прийнятті рішень; підвищення рівня професійності, моральності, авторитетності суддівського корпусу; наближення до європейських стандартів у питаннях захисту прав людини та громадянина, які цілком відповідають меті розпочатої 2002 р. “малої судової реформи”. На її виконання та відповідно до тих тенденцій, що намітилися в правовому житті українського суспільства, Концепцією розвитку системи правосуддя на 2004–2014 рр. запропоновано виконання низки заходів, що вплинуть на зміст, форми й тенденції розвитку правового виховання у сфері правосуддя. Зокрема, тенденція інтеграції України до світової спільноти впливає на порядок кадрового забезпечення судової системи, підвищення вимог до кандидатів, запровадження принципу публічності в призначеннях на посаду, подовження терміну призначення на посаду від десяти років до безстрокового обрання [2, с. 123–124].

Згідно з тенденцією наближення до європейських стандартів, професію судді очікують подальша спеціалізація, розвантаження, комп’ютеризація та підвищення рівня заробітної плати, посилення соціальних гарантій з одночасним підвищенням вимогливості [3, с. 32–37].

Підвищення ефективності суддівської діяльності буде залежати від якісної організації роботи помічників, консультантів, які забезпечують дотримання регламенту діловодства, від інших внутрішньосистемних (відомчих) факторів, що потребують постійного моніторингу. Одна з новацій – це запровадження в судовій системі модельних судів, що є концептуальним положенням реформування організаційної діяльності судового органу [4, с. 5].

У ракурсі тенденції євроінтеграції слід розглядати й перспективи вирішення питання про підвищення статусу суддівського самоврядування, що має стати найважливішою гарантією забезпечення незалежності суддів і судів України. Запровадження положень, що стосуються питань суддівського самоврядування, до одного загального закону шляхом припинення дії окремого спеціального закону про ці органи, на думку суддів Харківської області, слід розглядати як пониження ролі суддівського самоврядування в житті нашого суспільства й крок назад у питаннях незалежності судової влади. Право на зазначені твердження дають міжнародні стандарти, що вимагають від держави створення для суддів незалежності, ефективності в їх діяльності, що закріплені у Всесвітній хартії суддів, Європейській хартії суддів про статус суддів, які розроблено з урахуванням рекомендацій Кабінету Міністрів Ради Європи “Про незалежність, ефективність і роль суддів” від 13 жовтня 1994 р. [5].

Загальна тенденція гуманізації права вносить зміни й в організаційну основу суддівської діяльності, що має бути відображена в реалізації нормативних положень щодо створення  суду  присяжних і забезпеченні принципів об’єктивності, неупередженості та справедливості. На індивідуальному рівні мають відбутися певна переорієнтація професійної свідомості судді, психологічне ускладнення процедури прийняття рішення. Лише присутність присяжних дасть змогу розділити внутрішнє переконання судді на професійне та людське, не створюючи загрози для нього порушити процесуальний закон. У цьому напрямі гуманізаційних процесів розглядають і перспективу створення ювенальної юстиції, що межує з тенденцією спеціалізації правосуддя. Передбачено формування особливого корпусу суддів і судових установ, що будуть орієнтовані на дуже специфічну категорію суб’єктів судового процесу, які належать до поняття “генофонд країни” [6, с. 90–92].

З ефективністю судової діяльності тісно пов’язано діяльність слідчих підрозділів та інституту державних виконавців, які, з одного боку, готують усі матеріали до судового розгляду, а з іншого – забезпечують реальність прийнятого судовою інстанцією рішення. Однак і слідча, і виконавча робота в умовах правової реформи разом із судовою діяльністю зазнають певних змін, зумовлених як власне процесами планового реформування, так і змінами загального рівня, що спостерігаються на всіх щаблях побудови правової системи [7, с. 3].

Реформування досудового слідства – одна з актуальних проблем удосконалення судового процесу. Нова модель кримінального судочинства має створювати надійні механізми, здатні “...убезпечити особу від репресій, безпідставного втручання у її особисте життя, застосування щодо неї заходів кримінально-процесуального примусу” [8]. Зазначене вимагає створення нової моделі інституту досудового слідства. Незважаючи на зміни, що відбулися в ХХ ст. у підходах до розслідування в Україні кримінальних справ, найважливіший принциповий недолік досудового слідства залишився незмінним – це інквізиційне начало, що пронизує всю стадію процесу та суперечить засаді змагальності сторін. Інквізиційний характер досудового слідства виявляється, насамперед, у потрійній ролі, яка законом закріплена за слідчим, і, по-друге, у суміщенні дізнання (зокрема

розшуку), його мети та засобів із досудовим слідством, його завданнями й можливостями [9, с. 2–5].

Сьогодні низьку ефективність роботи слідчих підрозділів пов'язують з такими причинами, як: перевантаженість слідчих, відсутність належних умов для роботи, непрофесійність і плинність кадрів, існування “телефонного права”, неузгодженість чинного законодавства тощо. Одна з головних проблем, що викликає занепокоєння вчених, – це забезпечення незалежності та самостійності слідчого [10], відокремлення дізнання.

На думку Б. В. Романюка, вирішення питання реальної процесуальної незалежності й самостійності слідчого є основою для побудови демократичних засад функціонування слідчого апарату, що, зазвичай, сприятиме зміцненню справедливості й гуманізації правосуддя. Дослідивши це питання, автор дійшов висновку щодо перспектив слідчої діяльності. У функціональному аспекті – це зміцнення принципу змагальності й послаблення інквізиційних начал на стадії досудового слідства. В організаційному – структурна перебудова й перепідпорядкування відомчих слідчих апаратів керівникам, які не очолюють одночасно служби дізнання [11, с. 12–15].

Цей підхід, на нашу думку, є поміркованим, розрахованим на поступове реформування та вдосконалення, а також таким, що не призведе до зупинення роботи слідства, хоч і на певний час, як передбачено в разі проведення глобальних реорганізацій.

Сумнівною є думка щодо розширення суб'єктів здійснення слідчої діяльності, зокрема, якщо уявити функціонування слідчих підрозділів у складі міністерств, відомств, державних комітетів, які будуть використовувати як засоби для забезпечення відомчих інтересів.

У руслі загальних тенденцій гуманізації, зміцнення нормативної основи, посилення правових гарантій тощо, які можна спостерігати в деяких ланках правової системи, висвітлено й процеси розвитку такої важливої інституції, як державна виконавча служба. Характерною рисою є те, що з кожним роком свого існування виконавча служба набувала дедалі більшого авторитету серед різних верств населення, зміцнюючи авторитет судової влади та наповнюючи бюджет держави.

Зупинимося лише на одному з аспектів зазначеної проблематики. Аналізуючи статистичні дані Міністерства юстиції України, доходимо висновку, що навантаження на службу загалом за період 2006–2011 рр. збільшилося в кілька разів – від 1 366 340 виконаних документів до 5 285 157. Оптимальне навантаження на одного державного виконавця в місяць, згідно з розрахунками, становить 40–50 виконавчих документів. Проте протягом усього періоду існування служби навантаження на кожного державного виконавця перевищувало нормативи щонайменше вдвічі: 2006 р. – 85 на одного виконавця; 2007 р. – 92; 2008 р. – 112; 2009 р. – 149; 2010 р. – 100, 2011 р. – 107 документів [12, с. 129–135].

Вивчення й аналіз проблем у роботі підрозділів виконавчої служби дали змогу визначити основні напрями розвитку служби на перспективу.

Одним із першочергових заходів є посилення правового захисту державних виконавців від різних форм перешкоджання їх діяльності, а також від посягань на життя, здоров'я, житло й майно зазначених осіб та їх близьких родичів, у зв'язку зі службовою діяльністю цих працівників.

Для посилення контрольних функцій виконавців, здешевлення окремих стадій провадження заплановано розширити повноваження державних виконавців у питаннях реалізації арештованого майна. Для забезпечення зовнішнього контролю за роботою виконавчих установ, то пропонується виключити можливість розгляду скарг зацікавленою особою та передати це право виключно до суду.

Загальна тенденція та життєва необхідність посилення гарантій юридичної роботи зумовили появу концептуального рішення щодо силового забезпечення процесу виконавчого провадження (вилучення, виїмка майна, здійснення розшуку боржника, дитини, майна боржника).

Нові вимоги щодо ефективності юридичної роботи вимагають удосконалення низки організаційних питань, передусім, у напрямі узгодженості, взаємодії з іншими інституціями, насамперед органами правосуддя. З цією метою пропонується реорганізувати Департамент державної виконавчої служби шляхом створення урядового органу, який об'єднав би органи Державної виконавчої служби та органи Судової адміністрації України.

Цікавою, але досить спірною є ідея створення інституту приватних виконавців, хоч і з диференційованим підходом до їх повноважень і категорії документів, що вони мають виконувати. Виконавча діяльність має бути провадженням процедури судового захисту, а суд має діяти тільки від імені держави. Крім того, сьогодні досить складно уявити дотримання правових стандартів приватними об'єднаннями під час виконання примусових дій, якщо вони керуються матеріальним інтересом.

Проголиною в концепції є відсутність такого напрямку роботи, як кадрове забезпечення. Ураховуючи відсутність спеціального навчального закладу, який готував би державних виконавців, інституту підвищення кваліфікації, а також незначний період існування Державної виконавчої служби, брак досвідчених кадрів у цій сфері, зазначений напрям у концепції неодмінно має бути.

Крім того, якщо передбачити реалізацію ініціатив стосовно приватного виконавчого провадження, то, ураховуючи досвід нотаріату, можна передбачити, що частина досвідчених кадрів виконавчої служби перейде з державного до приватного сектора й кадрова проблема постане ще гостріше.

Нотаріальна діяльність є окремим напрямом або сферою юридичної роботи, у межах якої також відбуваються зміни, спостерігаються тенденції, що свідчать про прогресивний розвиток нотаріату, а також про невичерпні потенційні можливості його вдосконалення.

Однією зі стійких тенденцій судово-правової реформи в Україні є роздержавлення правових інститутів, які за своєю природою є не державними, а суспільними, що відобразилося й на розвитку органів нотаріату. Нотаріат уважають не державним, а суспільним інститутом, оскільки його завданням є охорона прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які не завжди збігаються з інтересами держави. На жаль, в Україні дотепер поняття “публічний” ототожнюють з поняттям “державний”, тобто держава й суспільство, державні інтереси із суспільними. Проте, на думку В. М. Черниша, нотаріальна система може бути вільною чи публічною (державною) [13]. Хоча насправді держава – це похідний від суспільства інститут.

Для прикладу наведемо статистичні дані, що характеризують роботу в приватному нотаріальному секторі. Так, у 2008 р. в Україні діяла 801 державна нотаріальна контора, у

яких працювало 1332 державні нотаріуси та 484 консультанти. Приватних нотаріусів зареєстровано 2598, що більше, ніж у державному секторі, майже вдвічі. Ця тенденція поки що не змінюється. Від приватних нотаріусів, які здійснюють свою діяльність за принципом самофінансування, у 2008 р. до державного бюджету надійшло понад 61 млн грн, а до Пенсійного фонду перераховано 23,8 млн грн [14, с. 171].

Доцільно зупинитися на перспективах розвитку цієї інституції, з огляду на перспективи правового розвитку українського суспільства та його правової системи. Фахівці вказують на необхідність розв'язання проблем забезпечення незалежності нотаріуса, позбавлення нотаріату не властивих йому функцій, забезпечення внутрішнього надійного й ефективного контролю за роботою нотаріусів. Особливо наголошують на необхідності введення спрощеного оподаткування. На Всеукраїнській конференції нотаріусів у 2009 р. Президент Української нотаріальної палати В. Черниш зауважив, що потребують глибшого розроблення питання філософії, логіки, праксеології нотаріату. Та найбільш гострим є питання деонтології нотаріату.

Рух у напрямі до європейських стандартів є стимулювальним фактором, що ставить низку нових завдань, загострюючи й деякі застарілі проблеми. Так, у сучасних публікаціях з питань розвитку нотаріату наголошено на необхідності суворого дотримання принципу рівності права громадян на правову допомогу, а отже, запровадження єдиної системи розцінок на нотаріальні дії. Конкуренція має залежати не від ціноутворення за домовленістю, а від правових послуг, знань, сервісу, зокрема увічливого, шанобливого ставлення до клієнта. Невідкладною є й проблема прозорості процедури встановлення квот, призначення на посаду нотаріусів, що безпосередньо пов'язано з рівним доступом у реалізації права на професію.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про судоустрій України : Закон України від 7 лют. 2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №27–28. – Ст. 180.
2. Оверчук С. Розбудова ювенальної юстиції в Україні – потреба часу / С. Оверчук // Юридичний журнал. – 2005. – № 4. – С. 123–124.
3. Грицасенко Л. Деякі аспекти судово-правової реформи в Україні: реальність та перспективи / Л. Грицасенко // Право України. – 2004. – № 5. – С. 32–37.
4. Маляренко В. Суддя – визначальний фактор існування демократичного суспільства / В. Маляренко // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 6. – С. 5.
5. Бородін М. Роль і значення органів суддівського самоврядування у становленні незалежної судової влади в Україні / М. Бородін, Д. Лустиник // Право України. – 2005. – № 3. – С. 19–22.
6. Козлов Д. Судді права і судді факту. Або дещо про суд присяжних та можливості запровадження цього інституту в Україні / Д. Козлов // Юридичний журнал. – 2005. – № 3. – С. 90–92.
7. Стретович В. Правова система України: загальна характеристика сучасного етапу формування / В. Стретович // Право України. – 1998. – № 2. – С. 3–6.
8. Трофименко В. Забезпечення прав підсудного на захист. Проблемні питання / В. Трофименко // Прокуратура, людина, держава. – 2010. – № 2. – С. 73–74.
9. Маляренко В. Т. Про досудове слідство, його недоліки і реформуння / В. Т. Маляренко // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 8. – С. 2–5.
10. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / [О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.

11. Романюк Б. В. Проблеми перебудови досудового слідства / Б. В. Романюк // Адвокат. – 2005. – № 1. – С. 12–15.
12. Семерга С. І. Оцінка роботи Державної виконавчої служби через призму статистичних показників / С. І. Семерга, М. М. Шупеня // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 1. – С. 129–135.
13. Черниш В. М. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. М. Черниш. – К., 2003. – 22 с.
14. Єфіменко Л. В. До питання щодо діяльності нотаріату, реєстрації актів цивільного стану громадян та громадських об'єднань / Л. В. Єфіменко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2–3. – С. 170–179.