

УДК 347.99(477)

Цімох Микола Павлович — старший науковий співробітник Міжвідомчого НДЦ при РНБО України, Заслужений юрист України

Реформування судової системи України

У статті йдеться про реформування судової системи України, вимоги Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів до судової системи та питань її реформування. Викладено пропозиції щодо покращення діяльності судової системи держави та позитивного впливу на боротьбу з організованою злочинністю.

Ключові слова: судова система України, реформування, Конституція України, закони України, укази Президента України, Концепція судової реформи.

Питання про стан і засади реформування судової системи України є актуальними, оскільки на сьогодні відсутнє чітке єдине уявлення про мету реформи, шляхи її проведення та здійснення. Тому, як вважає значна кількість юристів-науковців, народних депутатів України та працівників судових і правоохоронних органів, Україна зараз перебуває на шляху докорінної перебудови судової системи [1], яка має бути головною складовою частиною правової реформи, завданнями якої є: удосконалення законотворчого процесу; підвищення якості законів, приведення їх у повну відповідність з Конституцією України та міжнародним законодавством.

Конституція України, яка була прийнята Верховною Радою України на п'ятій сесії 28 червня 1996 року [2], чітко визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів України.

Судовій владі присвячено окремий розділ Конституції України — VIII “Правосуддя”, що складається з восьми статей: ст.ст. 124—131. У ньому викладено в цілому засади правосуддя та основні вимоги щодо статусу та діяльності суддів; закріплено положення, що характеризують цей особливий вид державної діяльності; визначено форми її здійснення,

засади судочинства; названо суб'єкти — носії судової влади та її найвищий орган — Верховний Суд України, а також Вищу раду юстиції тощо.

Зокрема, зазначається, що основними засадами судочинства в Україні є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду; обов'язковість рішення суду; притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за неповагу до суду та судді, а також, що створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

На виконання Конституції України та з метою визначення правових засад організації судової влади, статусу суддів, системи судів загальної юрисдикції та забезпечення діяльності судів Верховною Радою України було прийнято низку законів України, зокрема “Про Конституційний Суд України”, “Про Раду національної безпеки і оборони України”, “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”, “Про судоустрій України”, “Про статус суддів”, Кримінальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України тощо.

Проте, Конституція України тільки в найзагальнішому вигляді передбачила майбутню судову систему, засади її організації та діяльності, в ній не міститься вичерпного регулювання й остаточного вирішення багатьох концептуальних питань правосуддя.

Нового імпульсу судова реформа отримала з прийняттям 7 лютого 2002 року Закону України “Про судоустрій України” [3] і триває дотепер.

У цьому Законі визначено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Він передбачив у системі судів нові судові ланки. Це апеляційні загальні суди й Апеляційний суд України як суд апеляційної інстанції щодо рішень інших судів, ухвалених у першій інстанції, а також Касаційний суд України як суд касаційної інстанції в системі загальних суддів. Повноваження щодо організаційного забезпечення діяльності судів передано від Міністерства юстиції України новому органу виконавчої влади — Державній судовій адміністрації, утвореній спеціально для забезпечення діяльності судів.

Визначено, що вищими судовими інстанціями спеціалізованих судів є Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний

суд України. Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції.

Закон передбачає, що правосуддя в Україні здійснюють професійні суди та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні. Викладаються вимоги до народних засідателів і присяжних, підстави і порядки їх залучення до виконання обов'язків у суді, права й гарантії їх захисту. Однак до цього часу суди присяжних в Україні не існують.

Питання вдосконалення судової системи України розглядалися на різноманітних науково-практичних конференціях, засіданнях комісій, Ради суддів, зокрема, у листопаді 1997 року, квітні 2002 року, лютому 2007 року, червні 2008 року (у м. Харкові), травні 2008 р. (у м. Чернівцях); на засіданні Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 10 лютого 2006 року, на засіданні Ради суддів України 31 травня 2007 року та 6 лютого 2009 року на VIII Позачерговому З'їзді суддів України 7 грудня 2007 року, на IX З'їзді суддів України 13—14 листопада 2008 року, на конференції “Стан і перспективи розвитку правосуддя в Україні” 27 лютого 2009 року та у березні 2009 р. на Парламентському слуханні Верховної Ради України “Про стан правосуддя в Україні”.

За офіційним висновком експертів Ради Європи, чинний Закон України “Про судоустрій України” не відповідає європейським стандартам як у частині побудови системи судів, так і організації судової влади, елементи яких дублюються, є занадто складними, розпорощеними по вертикалі та горизонталі, непрозорими і тому мають бути переглянуті.

Процес нового судотворення в нашій країні продовжився і після прийняття Закону України “Про судоустрій України”.

Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 було схвалено “Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів” [4], що була розроблена зазначеною Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

Концепція складається з 10 розділів: мета та завдання Концепції; завдання дальшого розвитку правосуддя: (доступність правосуддя; справедлива судова процедура; незалежність, безсторонність та професіоналізм суддів; юридична визначеність, однаковість судової практики і відкритість судових рішень; ефективність судового захисту); система судів; судочинство; статус професійних суддів; добір і кваліфікація суддів; дисциплінарна відповідальність суддів; суддівське самоврядування; забезпечення діяльності судів; суміжні інститути.

У Концепції відмічено, що її метою є забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів.

Завданнями Концепції, що випливають з її мети, є: створення цілеспрямованої, науково обґрунтованої методологічної основи розвитку правосуддя в Україні на найближчі десять років; визначення шляхів удосконалення законодавства; усунення негативних тенденцій щодо непослідовності здійснення попередньої судової реформи; забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності суддів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції; посилення гарантій незалежності суддів та підвищення статусу суддів у суспільстві, істотне поліпшення умов їх професійної діяльності, стану виконання судових рішень. Ідеться також про те, що українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини, рівень довіри до них з боку суспільства лишається вкрай низьким.

Головними причинами такого стану є відсутність системного й узгодженого бачення подальшого здійснення судової реформи; невідповідність системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства; незавершеність реформи процесуального права.

Правове регулювання кримінального судочинства залишається нереформованим ще з радянських часів: чинний Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року [5] не відповідає нинішнім вимогам захисту держави та прав людини відповідно до європейських стандартів. Серед інших причин зазначаються перевантаженість судів та недостатня прозорість їх діяльності; відсутність ефективної системи правової допомоги; недостатня відкритість інформації про порядок звернення особи до суду; брак приміщень для проведення судових засідань; незабезпечення повсюдно повної фіксації судового процесу технічними засобами; непрозора процедура добору суддів, відсутність чітко встановленої законом системи визначення суддівської винагороди; здійснення невластивих для посади судді адміністративно-господарських функцій; недостатній рівень матеріального та соціального забезпечення суддів, особливо місцевих судів; неналежна кваліфікація значної частини суддівського корпусу, малоефективність системи професійної відповідності суддів та нестворення належної системи їх підготовки та перепідготовки.

Серед завдань подальшого розвитку правосуддя зазначається, що вони мають бути спрямовані на утвердження верховенства права через забезпечення доступності правосуддя; справедливої судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень; ефективності судового захисту.

Передбачається, що система судів загальної юрисдикції повинна будуватися на принципах: спеціалізації, територіальності й інстанцій-

ності, а у здійсненні судочинства доцільною є участь народних засідателів у розгляді окремих справ.

Поставлено завдання щодо необхідності законодавчо врегулювати діяльність суду присяжних, функції яких мають бути відокремлені від функцій професійного судді. У своєму вердикті присяжні вирішують лише питання юридичного факту, а професійний суддя на основі вердикту присяжних і норм кримінального права постановляє вирок.

Внесено низку новинок та пропозицій щодо судочинства, судової реформи, підвищення статусу та престижу професії судді, порядку добору і кар'єрного просування суддів, регулярного їх навчання в Академії суддів України тощо.

Питання реформування судової системи України рішуче поставлено в “Стратегії національної безпеки України”, затвердженої Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007 [6], де зазначається, що стратегічними пріоритетами політики національної безпеки є: прискорення реалізації судової реформи у напрямі становлення в Україні системи судового устрою та судочинства, яка функціонуватиме на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантуватиме право особи на справедливий суд, а також, що головним завданням подальшого розвитку правосуддя слід визначити реальне утвердження верховенства права у суспільстві і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді.

Ключовим фактором, що зумовлює нинішній стан правосуддя, є недосконала система правосуддя в Україні, оскільки вітчизняна судова влада роз'єднана організаційно і процесуально. Фактично існують три автономних судових системи — загальних, адміністративних та господарських судів.

Разом з тим, розвиток адміністративного судочинства в Україні пішов хибним шляхом. Це засвідчили, зокрема, результати комплексного вивчення Верховним Судом України та Радою суддів України практики діяльності Вищого Адміністративного суду України, Львівського апеляційного адміністративного суду та двох окружних адміністративних судів. Встановлено провал за всіма напрямками роботи цих судів — в організації їх роботи, в якості й оперативності розгляду справ, в кадровій роботі, порушенні правил підсудності, “кричущій” тяганині. Причини такої ситуації мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Основним об'єктивним фактором є штучність створення повної автономії адміністративних судів, непродуманість їх системи і компетенції, організаційних та процесуальних основ діяльності. Суб'єктивні причини — неспроможність керівництва цієї системи судів забезпечити ефективну організацію їх роботи, хибні підходи до кадрової роботи, ігнорування

визначених законом принципів організації розгляду судових справ, утвердження законності в діяльності судів.

Перед вітчизняними адміністративними судами нині стоять два основних завдання. Перше — усунути зі щоденної управлінської практики ті вади, які були притаманні радянській системі державного управління — домінування політичної доцільності над законом, формальний підхід до виконання закону, ігнорування реальних потреб громадян. Друге — утверджувати практику, за якої відповідальність публічної адміністрації перед приватною особою була б дійсно невідворотною.

Для належного виконання цих завдань необхідно підвищити професійний рівень суддів, упорядкувати матеріально-технічне та фінансове забезпечення судочинства, удосконалити процесуальне законодавство.

Вбачається, що основні акценти на даному етапі слід сконцентрувати у таких напрямках: з метою зменшення навантаження на апеляційні, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України, а також для спрощення судової процедури та прискорення розгляду справ рішенням вищих спеціалізованих судів та рішенням Верховного Суду України слід надати прецедентну силу. Свідоме невинуватене відхилення судді від правових позицій, проголошених у цих рішеннях, має тягнути дисциплінарну відповідальність. Судовий прецедент стане дієвим тільки тоді, коли практика судів касаційної інстанції буде єдиною. З цією метою у Вищому Адміністративному та Вищому Господарському суді України необхідно запровадити ще одну організаційну форму діяльності — колегію у складі усіх суддів цього суду (“пленарну колегію”). Вона має розглядати касаційні скарги у випадку, коли звичайна колегія прийде до висновку, що норму матеріального права необхідно застосувати інакше, аніж це здійснила в одному зі своїх рішень інша звичайна колегія.

Для розвантаження судів касаційної інстанції до процесуальних законів необхідно внести зміни щодо спрощення процедур касаційного перегляду, вдосконалення порядку подання касаційних скарг та прийняття їх до розгляду.

У Кодексі адміністративного судочинства України та законодавстві про адміністративне оскарження слід закріпити правило про те, що адміністративний позов може бути поданий тільки після того, як особа зі своєю скаргою пройде хоча б одну інстанцію в адміністративному порядку.

Певні вимоги владних органів, адресовані приватним особам, можуть бути примусово реалізовані виключно у судовому порядку. При цьому законодавець постійно збільшує перелік таких випадків. Частка відповідних позовів у загальній масі адміністративних позовів також зростає. Тому адміністративні суди замість того, щоб розглядати переважно спори “приватна особа проти публічної адміністрації”, перейдуть на розгляд зовсім інших справ — “публічна адміністрація про-

ти особи”, які із компетенції адміністративних судів мають бути вилучені та повернуті до компетенції органів публічної адміністрації.

Нова Концепція судової реформи має бути затверджена Верховною Радою України, що прямо впливає з Конституції України. Невідкладним бачиться й ухвалення закону про єдність судової системи, прийняття змін до всіх процесуальних законів, які б спростили судовий процес, зробивши його ефективнішим та оперативнішим. Слід також удосконалити механізм добору суддівських кадрів та порядок притягнення їх до відповідальності. Необхідно вищій судовій інстанції — Верховному Суду України — надати право законодавчої ініціативи.

Назріло вирішення питання щодо створення і функціонування судів присяжних, які діють у європейських країнах. Необхідність їх створення передбачена в Конституції України, в Законі України “Про судоустрій України” та в “Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів”.

Крім того, слід увести в місцевих загальних судах спеціалізацію суддів, які б розглядали трудові спори, справи неповнолітніх, сімейні та фінансові спори, а також необхідно ввести виборних мирових суддів тощо.

Усе це значною мірою могло б розвантажити суди, зменшити час судового процесу та поліпшити якість прийнятих судових рішень.

Таким чином, судова система України є органічною складовою суспільства, продуктом його діяльності, тому її реформування має стати основною частиною правової реформи в нашій країні, позитивно вплинути на боротьбу з організованою злочинністю.

Список використаних джерел

1. Бондаренко І. Судова система України та її реформування у сучасних умовах / І. Бондаренко // Право України. — 2002. — № 8. — С. 37—41 ; Коваль В. Актуальні проблеми функціонування судової системи України : до судово-правової реформи // Право України. — 2003. — № 12. — С. 20—24 ; Кононенко В. Суд та чотири голови / В. Кононенко // Уряд. кур’єр. — 2008. — № 160 — 30 серп. ; Москвич Л. Принцип спеціалізації судів : вітчизняний та світовий досвід / Л. Москвич // Право України. — 2008. — № 9. — С. 26—28 ; Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / Стефанюк В. — К. : Юрінком-Інтер, 2001. — С. 174 ; Тертишник В. Гострі кути судово-правової реформи / В. Тертишник // Бюлетень М-ва юстиції України. — 2006. — № 1. — С. 65—71.
2. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 ; Вісник Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
3. Про судоустрій України : Закон України від 07 лют. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

4. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 трав. 2006 р. № 361 /2006 // Уряд. кур'єр. — 2006. — № 95. — 24 трав.

5. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон УРСР від 28 груд. 1960 р. № 1001—05 // Відомості Верховної Ради України. — 1961. — № 2. — Ст. 15.

6. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105 /2007 // Уряд. кур'єр. — 2007. — № 43. — 7 берез.

В статье рассматривается реформирование судебной системы Украины, требования Конституции Украины, законов Украины и других нормативно-правовых актов к судебной системе и вопросам её реформирования. Изложены предложения относительно улучшения деятельности судебной системы государства и позитивного влияния на борьбу с организованной преступностью.

The article deals with the questions of reforming of the judicial system of Ukraine, the requirement of the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine and other regulatory legal acts to the judicial system and questions of its reforming. The offers, concerning improvements of activity of judicial system of the state and positive influence on combating organized crime are recounted.

Стаття надійшла до редакції журналу 25 жовтня 2009 року.