

УДК 351:342.56(477)

Л. Оліфіренко,
К. Гурська

ПРОБЛЕМНИЙ МОНІТОРИНГ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Проаналізовано проблеми реформування судової системи України, і насамперед – структурного спрямування. Судову реформу розглянуто як механізм, що набуває позитивного ефекту тоді, коли відомі недоліки не є критичними, серед таких: процеси адаптації українського законодавства до законодавства європейського, впровадження у життя європейських цінностей, реформування інституцій, перехід до європейських стандартів судочинства. Зазначено, що критичними є: безвідповідальність судової влади, соціальні та економічні ризики втрати довіри до судової влади, низька ефективність механізму виконання судових рішень, низька якість та оперативність менеджменту судової влади.

Ключові слова: *судова система України, концептуально-правові засади реформування судової системи, проблемний моніторинг.*

Судова влада є найважливішою самостійною структурною складовою державної влади України, яка обумовлена вагомістю її соціальної ролі та специфічними функціями. Важливим завданням реформування судової гілки влади в Україні є спрямування та реформування правової системи щодо забезпечення становлення національного суду як незалежної і самостійної галузі влади, що захищатиме порушені права та інтереси громадян.

Сучасний етап реформування державної влади України розглядається у площині конституційних засад її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, кожна з яких є самостійною, діючою лише в межах компетенції, передбаченої Основним Законом та прийнятими на його основі нормативно-правовими актами. Конституцією України закріплені всі підстави для забезпечення демократичного та незалежного функціонування судової системи, яка здатна реалізувати головний принцип правової держави – принцип верховенства права.

Діяльність судових органів влади є ключовою ланкою для з'ясування питання: чи є держава правовою. Зважаючи на те, що судочинство здійснюється винятково судами, важливим завданням судової системи є питання моніторингу їх діяльності, діагностика проблем, притаманних даній сфері, пошуку шляхів їх вирішення та вдосконалення функціонування судової влади в Україні.

Питання судової реформи в Україні постійно є об'єктом обговорення і дослідження вченими та практиками, серед яких, зокрема: І. Назаров, Д. Притика, В. Татьков, Я. Романюк, І. Коліушко, В. Маляренко, А. Осетинський, В. Онопенко, Н. Кузнецова.

За роки незалежності України ні зміни інституціонального устрою країни, ні програмні документи владних партій та парламентаріїв не сприяли проведенню реформ у судовій системі повною мірою. У підсумку – на порядку денному залишається відсутність системного та узгодженого розуміння подальшого проведення та завершення судової реформи.

Мета статті – визначення проблем щодо реформування судової влади України як однієї зі складових адмінреформування державного управління, пошук раціональних шляхів їх вирішення, вдосконалення функціонування судової системи та перспектив розвитку.

З огляду на мету, завданнями статті є з'ясування нормативно-правової основи реформування судової системи України, проведення проблемного моніторингу, вироблення пропозицій щодо вдосконалення функціонування судової системи, а також напрямів покращення роботи судових установ, перспектив подальшого розвитку системи правосуддя.

Починаючи з 1998 р., щорічно звертаючись із посланнями до Парламенту щодо внутрішнього та зовнішнього розвитку держави, президенти України наголошували на необхідності проведення реформ. При цьому, з урахуванням подій, що відбуваються у країні в останні роки, під посиленою увагою перебуває саме судова сфера, оскільки наявність судів є необхідною умовою ефективного функціонування всіх суспільних і державних структур, і підкорення закону є тим фундаментом, на якому будується держава [1].

Основний Закон передбачає, що людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність, безпека є найвищою соціальною цінністю. Права і свободи громадян, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Основним правовим засобом захисту прав і свобод є суд [2]. При цьому, захист прав громадян можливий лише за умови створення правового забезпечення незалежних, "рівноцінних", взаємодіючих законовпорчих, виконавчих і судових органів влади.

Судова система – сукупність всіх судів, об'єднаних компетенцією, завданнями і цілями, організацією та діяльністю, яка у своїй основі має принцип територіальності та спеціалізації, що ґрунтується на засадах правосуддя, визначених Основним Законом. Це одна з основ державності, яка покликана забезпечити правосуддя для кожної людини та громадянина у порядку, встановленому діючою нормативно-правовою базою.

Згідно із чинним законодавством України, система судів загальної юрисдикції, відповідно до Основного Закону, базується на принципах територіальності, спеціалізації та інстанційності, і складається із місцевих судів, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України [3].

Система правосуддя в Україні з моменту набуття державою незалежності і до сьогодні фактично перебуває у стані постійного реформування, внаслідок чого визначають такі етапи [4]:

1) з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990 р.) та проголошення незалежності України (24.08.1991 р.) до прийняття 28.06.1996 р. Конституції України;

2) безпосередньо прийняття 28.06.1996 р. Основного Закону;

3) 2001 р. – "Мала" судова реформа;

4) затвердження Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні, відповідно до європейських стандартів (Указ Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р.);

5) 2010 р.: прийняття 07.07.2010 р. Закону України "Про судоустрій і статус судів";

6) 2014 – 2015 рр.: прийняття низки Законів України, а саме: 08.04.2014 р. – "Про відновлення довіри до судової влади в Україні", 16.09.2014 р. – "Про очищення влади", 12.02.2015 р. – "Про забезпечення права на справедливий суд", підписання Президентом

України Указів, а саме: 16.10.2014 р. – № 812/2014 щодо утворення Ради з питань судової реформи як консультативно-дорадчого органу при Президентові України, 12.01.2015 р. – № 5/2015 щодо схвалення Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, 20.05.2015 р. – № 276/2015 щодо схвалення Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 рр., схвалення 18.11.2014 р. проекту Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, 27.06.2014 р. підписання та ратифікація Україною 16.09.2014 р. двосторонньої Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої.

Таким чином, за часи незалежності країни не було такого відрізка часу, коли не обговорювалась би потреба у судовому реформуванні.

Проте аналіз поточної ситуації у галузі правосуддя зазначається про те, що минулі спроби реформувати судову систему не вирішили ключових проблем, що руйнують судову систему держави та послаблюють її як самостійну складову державної влади. Серед останніх можна визначити:

1. Проблема довіри суспільства до судової влади та сприйняття суду (проблема комплексного спрямування): ступінь демократизації суспільства визначається рівнем довіри народу до влади, його ставлення до таких понять, як патріотизм, відданість, єдність навколо загальнодержавних ідей та цілей, прагнення до розбудови держави, яка зможе гарантувати громадянам добробут. Довіра суспільства до судової системи, а також до її авторитету у питаннях моралі, чесності та невідкупності судових органів відіграє першорядну роль у сучасному демократичному суспільстві.

Визначальним фактором формування негативної думки громадян є діяльність суддів при відправленні ними правосуддя: якість виконання службових обов’язків, виваженість, стриманість, розсудливість, а часом, і життєва мудрість, компетентність, дотримання принципів законності, справедливості та верховенства права. Не потрібно відкидати поведінкові аспекти в особистому житті.

Говорячи про питання сприйняття суду, доцільно зазначити, що повага до суду – це культура, яка має виховуватися в суспільстві. Авторитет суду не може виникнути сам по собі. Репутація створюється правосудними рішеннями, прозорістю й незалежністю судової системи, дотриманням судьями правових та етичних норм, а також інформуванням про це, а не поширенням винятково негативної інформації. Очевидним є той факт, що на рівень довіри до суду мають вплив різноманітні фактори, зокрема нестриманість політиків, представників влади та ЗМІ у поширенні власних суб’єктивних думок щодо діяльності судів і суддів. Тобто потрібно усвідомити, що прагнення увійти до європейської спільноти демократичних суспільств повинна розпочатися з нас самих. Всі ми, ким би не були і які б посади не займали, маємо бути законослухняними, виваженими й розсудливими у судженнях. Наразі спостерігаємо протилежне.

Також, в Україні для всього державного апарату, зокрема і для судового, характерна корупційна складова й можна лише дискутувати про її обсяги. Проте відновлення довіри є необхідністю сьогодення, адже від довіри та поваги до судової влади залежить ефективність системи правосуддя.

2. Залежність судової влади та суддів: йдеться про: 1) потребу посилити конституційні гарантії незалежності судової влади, оскільки незалежність суддів є вихідним, фундаментальним принципом, який є основою побудови судової системи і процесу відправлення правосуддя; 2) усунення парламенту від процедури формування

суддівського контингенту (обрання, затримання, арешт). Парламент – орган законодавчої влади і має бути позбавлений невластивих йому функцій. Оскільки це політичний орган із покладеними на нього повноваженнями, то за наведеними питаннями він може становити загрозу незалежності судочинства. Водночас, вказані повноваження доречно було б передати Вищій раді юстиції. Наведена думка не є забаганкою, це – стандарти, які Україна прагне втілювати і на які неодноразово зауважувала Венеціанська Комісія, підкреслюючи, що призначення суддів не є предметом голосування у Парламенті, оскільки не можна виключати ситуацію, коли політичні сили превалюватимуть над чеснотами кандидатів.

Крім того, кожна політична сила, яка приходить до влади, бачить судову систему та її завдання по-своєму, намагаючись її “підкорити”, “зробити слухняною”, з цього починається неефективний державний менеджмент. Ніхто не говорить про те, що незалежність є самоціллю (це найперша і необхідна умова гідного виконання судом покладеної на нього функції), що незалежність судової влади означає повну її ізоляцію від законодавчої та виконавчої. Демократичний режим передбачає рівновагу між цими гілками, між владою більшості та демократичними цінностями. В тому випадку це призводить до концентрації влади в одній із гілок влади.

3. Питання відповідальності суддів: міжнародні норми вимагають чітких та конкретних підстав і порядку суддівської відповідальності, оскільки вони є розмитими та неконкретними. Основний Закон повинен мати чітку норму, за якою суддя за протиправну поведінку звільняється з посади лише за конкретні діяння. Забезпечити незалежність судді – це половина справи. Незалежний суддя також може порушувати закон. І тому друга половина справи – забезпечити, щоб цей незалежний суддя виносив рішення винятково у відповідності до закону, основою чого є, з одного боку, його висока моральність і добросовісність, а з іншого – острах покарання, втрати посади, острах морального осуду.

Ще одним нагальним питанням у розрізі питання відповідальності суддів є конкретизація такої конституційної підстави для звільнення судді, як порушення присяги, яка по суті є церемоніальним публічним актом, в тексті якого містяться загальні правила щодо згоди служити закону та людям. Натомість, міжнародні стандарти вимагають максимальної конкретики у цих питаннях, закріпленої на законодавчому рівні. Так, зокрема у п. 50 Висновку Венеціанської Комісії № 588/2010 йдеться про потребу у чіткому визначенні концепту “порушення присяги” суддею та дій судді, що призводять до дисциплінарної відповідальності. Принципи етики не можуть поєднуватися з дисциплінарними підставами. Тобто, є потреба в інституалізації концепту “порушення присяги”, оскільки це поняття дає дисциплінарному органу широке поле розсуду у застосуванні [5].

4. Проблема забезпечення єдиної судової практики: якість здійснення судочинства залежить від правильного та однакового застосовування судами законодавства; забезпечення єдиної практики – важливий аспект діяльності судової системи, адже є реалізацією принципу правової визначеності; якщо судова практика є усталеною, однаковою, зрозумілою й відомою широкому загалу, суддя позбавляється можливості “маневрувати” в хитросплетіннях законодавства та ухвалювати рішення, що суперечить усталеній судовій практиці, що своєю чергою також зменшує корупційні прояви.

5. У забезпеченні якісного і оперативного здійснення правосуддя особливе місце посідає питання нормативів навантаження судів, оскільки значне навантаження призводить до зниження рівня якості та оперативності вирішення судових спорів.

6. Проблема ефективного та своєчасного виконання ухвалених судових рішень – чинник, що має суттєвий вплив на рівень довіри до судової системи, хоча безпосередньо від діяльності судів і не залежить. Для реального захисту права необхідним є реальне й повне виконання рішення суду. Проте, як свідчить практика, протягом останніх років в Україні виконується лише 40 % судових рішень. За даними Державної виконавчої служби України про роботу її органів протягом 2011 – 2013 рр. кількість завершених виконавчих документів становить близько 2/3 від тих, які мали бути примусово виконані. Щодо суми коштів, реально стягнутих за виконавчими документами – це лише майже 1/3 від суми, що мала б бути стягнута. Це свідчить про те, що механізм виконання судових рішень неефективний і потребує вдосконалення, зокрема й для підвищення рівня довіри до системи судочинства [6].

7. Проблема доступу до українських судів (реальне забезпечення безперешкодного звернення до суду за захистом прав, існування невинуватених правових і фактичних ускладнень): 1) фізична доступність (територіальна наближеність до населення; відкритість судових процедур, відомості про діяльність суду; зручність та безпечність будівлі суду; доступ до інформації про місцезнаходження та режим роботи суду); 2) фінансова доступність (розмір судових витрат, пільги щодо їх оплати (відстрочка, часткове чи повне звільнення від сплати); існування інституту надання юридичної допомоги вразливим верствам населення); 3) процесуальна доступність (наявність зразків документів (заяв, клопотань) та інформації щодо порядку їх подання, а також щодо руху судової справи; вільний доступ до судових рішень тощо) [7, 8].

8. Питання кадрового забезпечення: за даними Вищої ради юстиції, значний відсоток кандидатів на заміщення суддівських посад відхиляються через низький фаховий рівень, некомпетентність, непрофесіоналізм, невміння дослідити особливості конкретних ситуацій, правильно юридично їх оцінити. До того ж, на посади суддів можуть претендувати дуже молоді за віком люди (25 років), але не потрібно забувати, що, розглядаючи окремі категорії справ, наприклад щодо неповнолітніх, або порушених за статтею, санкція якої передбачає, зокрема, призначення довічного ув'язнення, неocenним є саме життєвий досвід, життєва мудрість юриста. І тому, говорячи про кадрове забезпечення, необхідним, як для нинішніх, так і для майбутніх суддів, є навчання, постійне самовдосконалення, підвищення кваліфікації, що сприятиме винесенню обґрунтованих, законних, якісних рішень. І знову ж таки – сприятиме довірі до судів і суддів.

9. Фінансове забезпечення судової системи, недостатність якого набуло усталеного спрямування: протягом багатьох років рівень задоволення потреби судів у видатках є вкрай низьким (не більше 50% від потреби). Своєю чергою, низьке фінансове забезпечення потреб судової системи має негативний вплив на основні напрями функціонування судових установ. Натомість гарантоване фінансування, створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів та працівників апаратів судів, забезпечення державою їх правового, соціального захисту та безпеки є необхідними передумовами незалежності судів і суддів та належного виконання ними їхніх функцій.

10. Питання спеціалізації: йдеться про ідею ліквідації господарських судів, які за роки своєї діяльності стали не лише способом вирішення спорів, а практично вони є барометром, що відзначає суспільно-економічні проблеми, ті чи інші негаразди в економіці, що потребує оперативного вирішення; вони є точними показниками, відображенням процесів, що відбуваються в економіці; вони мають найкращі показники

у системі, найшвидше розглядають спори, мають найбільш розроблені рекомендації за результатами узагальнення практики, найбільшу однаковість у тлумаченні нормативно-правових актів, забезпечують найбільші надходження до державного бюджету від сплати судового збору [9].

Саме тому надзвичайно помилковою є ідея щодо ліквідації господарських судів як системи спеціалізованих судових органів, та приєднання їх до загальних судів. Навпаки, їх потрібно вдосконалювати, розвивати як такі, що здатні захищати економічні права, як один з основних напрямків будівництва правової держави.

11. Питання залучення правової, зокрема суддівської, спільноти до законодавчої роботи: як свідчить практика, тривалий час питаннями судового реформування, розробкою відповідних нормативно-правових актів займалося Міністерство юстиції України, тоді, як органи судової влади, суди, судді стояли осторонь і їх думки навіть не запитували. Якщо наша держава обрала шлях реформування судової системи, то органи судової влади повинні бути експертами відповідних ініціатив, до їх думки мають дослуховуватися. Знову ж таки, це – світовий принцип діяльності судових систем.

Проведений аналіз проблемних питань, притаманних системі судочинства, свідчить про потребу її реформування, оскільки остання ще не набула достатнього авторитету у суспільстві, і не розглядається значною частиною населення справді незалежною та неупередженою гілкою влади.

Таким чином, метою судової реформи потрібно визнати необхідність створення умов, що гарантуватимуть максимальну реалізацію права на судовий захист, забезпечать доступне, ефективне, справедливе правосуддя та реальне впровадження в життя принципу верховенства права. Саме тому, завданнями подальшого реформування має бути усунення значних перешкод та обмежень у доступі до правосуддя, розширення можливостей отримання юридичної допомоги всіма верствами населення; вирішення проблеми навантаження судів та розвиток позасудового улагодження правових конфліктів; єдності практики правозастосування; забезпечення незалежності суддів; удосконалення процедур призначення суддів на посаду, впровадження заходів інформування громадськості щодо діяльності судових органів, неприпустимості вчинення прямого чи опосередкованого тиску на суд та запобігання необґрунтованій критиці при здійсненні правосуддя [10, 11].

Важливими умовами успішного просування процесу реформування потрібно визнати послідовність перетворень; налагодження ефективної співпраці з науковими установами, опрацювання пропозицій та запровадження змін винятково за умови достатнього наукового та фінансового підґрунтя; формування в суспільстві уявлення щодо недопустимості розповсюдження образливих, принижуючих тверджень щодо діяльності судової влади; дотримання підвищених вимог до професійних представників суддівської спільноти, їхніх моральних та особистих якостей, розуміння ними особливостей та обмежень, пов'язаних з обраною ними професією [12].

Засобами ефективної та якісної організації роботи судових установ можуть бути, зокрема, вдосконалення організації роботи апаратів судів спільно із покращенням контролю за її ефективністю (судове адміністрування); впровадження сучасних інформаційних технологій з метою полегшення роботи суддям, апарату суду та учасникам судового процесу; розробка комунікаційної стратегії та втілення її у життя з метою інформування суспільства про діяльність судів та зміцнення довіри громадян до суду (отримання достовірних відомостей безпосередньо з судів, а не спотвореної інформації

зі ЗМІ); оцінка діяльності судових установ (анкетування, опитування). Таким чином, наведене вище сприятиме створенню належних умов для реалізації громадянами та юридичними особами прав і свобод [13].

Стратегічними завданнями системи правосуддя мають бути: зміцнення незалежності та самостійності судів; покращення фінансового стану; чесність і моральність у відправленні правосуддя; професіоналізм, процес його безперервного вдосконалення; доступ до правосуддя; інновації; вдосконалення судових процедур; громадська довіра [14 – 16].

Висновки

Підсумовуючи, доцільно ще раз наголосити на тому, що проблемні питання судової сфери потребують негайного вирішення з метою недопущення руйнації судової системи держави, а також послаблення її як самостійної складової державної влади. При цьому потрібно зазначити, що гарантом забезпечення суспільних інтересів щодо перебудови судової системи є держава, однією з ланок якої є судова влада. Якщо виникає питання щодо некоректної, і навіть – злочинної, поведінки суддівського корпусу, то напевно, й інші державні інституції потребують реформування. Неможливо відновити довіру до судової системи за відсутності сумлінності в інших державних інституціях та гілках влади. Особливим аспектом цих процесів є те, що в умовах стрімкого адміністративного реформування державного устрою, існує нагальна потреба у завершенні судової реформи, тому що тривале перебування судової влади у стані трансформації не сприяє підвищенню якості судочинства. При цьому, реформування має бути виваженим, з урахуванням правових традицій та правової культури світової спільноти, не забуваючи, що реформа судової системи є складним, комплексним процесом, що відображає рівень інституалізації та розвитку суспільства, і має за мету ефективний захист прав людини.

Література

1. Коліушко І. Пріоритети судової реформи на сучасному етапі / І. Коліушко, Р. Куйбіда // *Право України* [Текст]. — 2010. — № 5. — С. 55—63.
2. Конституція України [Текст]. — К. : Паливода А. В., 2014. — 64 с.
3. Про судоустрій і статус суддів [Електронний ресурс] : Закон України № 2453-VI від 07.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
4. Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи [Електронний ресурс] : інформ.-аналіт. матер. до Фахової дискусії на тему: “Судова реформа 2010 р.: чи наближає вона правосуддя в Україні до європейських норм і стандартів?” (4 квітня 2013 р.). — Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/upload/Sudova_reforma_2013.pdf.
5. Реформування судової влади в Україні (інтерв'ю Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка – головному редакторові “Право України” Олександрі Святоцькому) // *Право України* [Текст]. — 2014. — № 11. — С. 14—73.
6. Там само. — С. 29.
7. Остапенко Т. А. Напрями роботи господарського суду та оптимізації навантаження / Т. А. Остапенко // *Вісник господарського судочинства* [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 22—25.
8. Євграфова Є. Доступність правосуддя: можливості судової реформи / Є. Євграфова // *Право України* [Текст]. — 2012. — № 8. — С. 279—287.

9. Притика Д. М. Окремі думки з приводу чергової судової реформи / Д. М. Притика // Вісник господарського судочинства [Текст]. — 2014. — № 6. — С. 69—73.

10. Рекомендації учасників III Міжнародного судово-правового форуму “Судова реформа в Україні: європейський вектор” // Юридическая практика [Текст]. — 2015. — № 13 (901). — 31 март. — С. 31.

11. Реформування судової системи: думки суддів // Вісник Асоціації правників України [Текст]. — 2014. — 10 (106) жовт. — С. 7.

12. Утвердження європейської моделі судочинства і верховенства права – пріоритети судової реформи та відновлення суспільної довіри до судів в Україні : всеукраїнський форум учених-правознавців та суддів (інтерв’ю учасників форуму – журналу “Право України”) // Право України [Текст]. — 2014. — № 11. — С. 74—135.

13. Круглий стіл на тему: “Судова реформа в Україні – стан і перспективи: забезпечення належного доступу до правосуддя, ефективність судового захисту, підвищення авторитету судової влади та довіри громадян” // Вісник господарського судочинства [Текст]. — 2014. — № 6. — С. 56—62.

14. Кагляничук І. В. Пріоритети реформування судової системи України в період незалежності [Електронний ресурс] / І. В. Кагляничук. — Режим доступу : http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/6_2012/03.pdf.

15. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013 – 2015 рр., затверджений рішенням Ради суддів України № 83 від 21.12.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://court.gov.ua>.

16. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015 – 2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://court.gov.ua>.

L. Olifirenko,

K. Hurska

PROBLEMATIC MONITORING THE JUDICIAL SYSTEM REFORM IN UKRAINE

The problems in judicial system reform in Ukraine, foremost of structural orientation, are analysed. The judicial reform is regarded as a mechanism that has a positive effect when the following flaws are not crucial: processes of harmonization of Ukrainian legislation with EU laws; introduction of European values; institutional reform; application of European standards of judicial procedures. It is also noted that the crucial flaws are: lack of responsibility in judicial power, social and economic risks of loss of trust in judicial power, low efficiency of judicial decisions enforcement, low quality and efficiency of management in judicial power.

Key words: judicial system of Ukraine, conceptual and legal principles of judicial system reform, problematic monitoring.