
Судоустрій, прокуратура та адвокатура

УДК 342.56:347.971](477)

Д. О. Дубінко,
здобувач,
Національний
педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ СУДОЧИНСТВА

У статті розглядаються основні напрями реформування органів судової влади, метою якої є демократизація усіх форм судочинства, відновлення довіри громадян до судової влади, а також підвищення професійного рівня підготовки суддів та якості прийнятих судових рішень. Чинне вітчизняне законодавство, яке регулювало організацію та діяльність правоохоронних органів, на сьогодні зазнає кардинальних змін. Зміни в правовому регулюванні судової влади відповідають міжнародним стандартам та рекомендаціям міжнародних інституцій Ради Європи та Європейського Союзу. Сучасна судова система покликана забезпечити належний рівень доступу громадян до правосуддя та забезпечити механізм принципів сучасного вітчизняного правосуддя.

Ключові слова: людина, правосуддя, законодавство, судові структури.

Д. О. Дубинко,
соискатель,
Национальный
педагогический университет
имени М. П. Драгоманова

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ СУДОПРОИЗВОДСТВА

В статье рассматриваются основные направления реформирования органов судебной власти, целью которой является демократизация всех форм судопроизводства, восстановление доверия граждан к судебной власти, а также повышение профессионального уровня подготовки судей и качества принимаемых судебных решений. Действующее отечественное законодательство, которое регулировало организацию и деятельность правоохранительных органов, сегодня претерпевает кардинальные изменения. Изменения в правовом регулировании судебной власти отвечают международным стандартам и рекомендациям международных институтов Совета Европы и Европейского Союза. Современная судебная система призвана обеспечить надлежащий уровень доступа граждан к правосудию и обеспечить механизм принципов современного отечественного правосудия.

Ключевые слова: человек, правосудие, законодательство, судебные структуры.

D. O. Dubinko,
applicant,
National Pedagogical
Dragomanov University

DEMOCRATIZATION OF ORGANIZATIONAL BASIS OF JUDICIALITY

The article deals with the main directions of the reform of the judiciary, with the goal of democratization of all forms of legal proceedings, restoration of citizens' trust in the judiciary, as well as increasing the professional level of training of judges and the quality of judgments handed down. The current domestic legislation regulating the organization and operation of law enforcement agencies is undergoing fundamental changes. Changes in the legal regulation of the judiciary comply with international standards and recommendations of the international institutions of the Council of Europe and the European Union. The modern judicial system is designed to ensure an adequate level of citizens' access to justice and to provide a mechanism for the principles of modern domestic justice.

Key words: *people, justice, legislation, judicial structures.*

Сучасна правова реформа не обійшла увагою і підвищення професійної етики суддів, прокурорів, їхньої взаємної поваги до професійної незалежності. Недаремно одним із принципів організації і діяльності органів прокуратури є повага до незалежності суддів.

Разом з тим підвищення особистої та професійної етики посилить авторитет, незалежність та ефективність судової влади, підвищить довіру громадськості до суду.

Цей процес передбачає перебудову організації судової системи на просту та доступну для ефективного захисту прав і свобод фізичних чи юридичних осіб. Людина, яка приходить до суду, не є правником і не повинна ним бути, вона приходить не з розкошів чи нудьги і не на екскурсію. Людина шукає справедливості, вона хоче за допомогою державного судового механізму відновити своє порушене право. Як установа, яка надає судові послуги, судова система повинна бути простою та доступною для пересічного громадянина, а судові процедури – простими й зрозумілими навіть не для правників [1, с. 8].

В Україні донедавна фактично виокремлювалось п'ять самостійних судових структур та діяла чотирьохрівнева судова система. Крім того, функціонування господарських та адміністративних судів як окремих спеціалізованих судових установ не підвищує ефективність судового захисту настільки, щоб цим можна було обґрунтувати їхнє існування. Ці суди за обсягом фінансування практично прирівнюються до судів загальної юрисдикції, хоча навантаження на ці суди незначне у загальному обсязі справ, що розглядаються судами в Україні. Зокрема, станом на 2015 рік господарські суди загалом розглядали лише 3–3,5 %, а адміністративні – 10 % від загальної кількості розглядуваних справ у судовій системі. Крім того, адміністративні справи розглядаються і місцевими загальними, і спеціалізованими окружними адміністративними судами за правилами адміністративного судочинства [1, с. 11].

Усе це є свідченням того, що модель судової системи стала громіздкою, а тому малодоступною та малоефективною. Міжнародні інституції неодноразово наголошували

на потребі в реорганізації системи спеціалізованих судів та створення єдиної системи судів, до якої входять місцеві, місцеві окружні суди, Верховний Суд України (далі – ВСУ), що було частково запроваджено в ході конституційної реформи 2016 року.

У ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус судів» зазначено, що «систему судоустрою складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд», який є найвищим судом у системі судоустрою України [2]. «Суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення» [2], стверджується у ст. 18 відповідного закону. Крім того, глава 4 цього закону передбачає існування двох вищих спеціалізованих судів України: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду, що діють як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій спорів.

ВСУ є найвищим судом у системі судоустрою України, забезпечуючи сталість та єдність судової практики. Таким чином, ВСУ стає остаточним арбітром з питань, що належать до різних галузей права (кримінального, цивільного чи адміністративного). Він також здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції. Таким чином, зазначає Ю. С. Шемшученко, створено передумови для ліквідації тієї вакханалії, яка мала місце останнім часом у сфері застосування інституту судової касації. Правова природа касації, зазначає дослідник, насамперед пов'язана із сферою правозастосування. Внаслідок недосконалості законодавства та різного його тлумачення в судовій системі об'єктивно виникає конкуренція судових рішень. Саме для її подолання та забезпечення однаковості застосування правових норм усіма судами й утворюються верховні суди як касаційна інстанція, що утверджує єдину для всіх інших судів процедуру розгляду відповідних категорій справ. Разом із тим касаційна діяльність верховних (касаційних) судів впливає на законодавчу діяльність, стимулює процес оновлення чинного законодавства [3, с. 54].

Відповідно до конституційних змін 2016 р. скасовуються вищі спеціалізовані суди, що існували у галузі цивільного/кримінального, адміністративного та господарського права, та розширюється структура Верховного Суду, у складі якого діють спеціальні касаційні суди з розгляду категорій справ, що досі належали до відання вищих спеціалізованих судів, та Велика Палата для усунення потенційних відмінностей у практиці між «судами» в межах нового Верховного Суду [4, с. 8, 12]. Таким чином, у оновленому ВСУ, крім Великої Палати Верховного Суду, яка діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами, діє Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд та Касаційний цивільний суд. У кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації судів [5, с. 262–263]. Крім касації, ВСУ наділений іншими повноваженнями: аналіз судової статистики та узагальнення судової практики, звернення до КСУ щодо конституційності правових актів, забезпечення однакового застосування норм права судами різних спеціалізацій тощо [2].

Демократизація організаційних основ судочинства України в ході судової реформи пов'язувалась також із ліквідацією системи господарських і адміністративних судів та переданням їх функцій до судів загальної юрисдикції. Відповідні дії розцінювались як забезпечення доступності правосуддя як ключової конституційно-правової засади збалансування та оптимізації судової влади України шляхом запровадження «єдиного вхідного вікна» – через відповідний місцевий суд як ефективну систему комунікації між

людиною та судовою владою. Передбачалось, що в умовах повної юрисдикції загальних судів основою ефективності та швидкості судочинства має бути внутрішня спеціалізація суддів із розгляду окремих категорій справ. Зовнішня спеціалізація допустима як субсидіарна щодо загальних судів. Окремі спеціалізовані суди (сімейні, ювенальні, з трудових спорів, патентні, господарські тощо) можуть бути утворені як відповідні підрозділи загальних місцевих чи окружних судів [1, с. 16].

Проте в ході реформи господарські та адміністративні суди не були цілком ліквідовані. Згідно із Законом України від 2 червня 2016 р. «Про судоустрій і статус суддів» залишилися місцеві та апеляційні господарські та адміністративні суди, які діють разом із місцевими загальними судами та з апеляційними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Однак місцеві суди будуть іншими (окружними) організаційними структурами, що наразі утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах. Згідно із ст. 22 відповідного закону місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення, господарські суди розглядають справи, що виникають із господарських правовідносин, а також інші справи, віднесені законом до їхньої юрисдикції, адміністративні суди – справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Відповідно до указів Президента України від 29 грудня 2017 р. в Україні ліквідовані місцеві загальні суди (районні, міськрайонні, міські), натомість створені окружні суди, а також змінена система господарських судів і реорганізовано апеляційні адміністративні суди. Під реформування так і «не потрапили» окружні адміністративні суди [6].

Особлива увага під час проведення реформи судової системи приділяється формуванню суддівського корпусу України людьми, гідними високого суддівського звання, наділеними високим професіоналізмом, громадськими та моральними якостями. Отже, підготовка суб'єктів судочинства, які розглядають конфлікти у відносинах людини із суспільством та громадянина із державою, застосовуючи сферу своїх повноважень, шляхом компромісів реально вирішують суперечність між законом і дійсністю, постає важливим напрямом демократизації судочинства. Саме освіченість, порядність і професійність суддів є найкращою гарантією незалежності та неупередженості суду. Тому вибір має падати на осіб, спроможних забезпечити найвищі стандарти професійності й моралі [7, с. 162].

У Європейських стандартах судочинства наголошується на тому, що довіра, яку громадяни мають до системи правосуддя, буде посилюватися, якщо судді матимуть глибокі знання, які виходять за межі технічних знань права та поширюються на сфери важливого соціального значення, а персональні й суддівські навички та розуміння дозволятимуть їм управляти справами та вести процес належно і поважно [8]. У цьому аспекті постійне навчання є необхідним для об'єктивного, безстороннього та компетентного виконання суддівських функцій. Тому досить важливими питаннями є як вибір моделі базової освіти для майбутніх суддів, так і можливості їх підвищення кваліфікації.

У Законі України «Про судоустрій та статус суддів» відповідні питання регулюються у розділах IV «Порядок зайняття посади судді» і V «Кваліфікаційний рівень судді». Зокрема, серед вимог до кандидата на посаду судді (розділ IV, ст. 69) – вища юридична освіта (вища юридична освіта ступеня магістра (або прирівняна до неї вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста), здобута в Україні, а також вища юридична

освіта відповідного ступеня, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку) і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років [2]. Крім того, ст. 77 регламентує спеціальну підготовку кандидата на посаду судді – теоретичну та практичну підготовку судді в НШСУ, яка утворюється при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України і забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність (ст. 104). Підготовка «проводиться протягом дванадцяти місяців (якщо інший строк не визначений рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України) за рахунок коштів Державного бюджету України» (ст. 104), а її підсумком є кваліфікаційний іспит.

Оскільки законом лише у загальному вигляді окреслені вимоги до базової освіти кандидата на посаду судді, вибір моделі юридичної освіти для майбутніх суддів активно обговорюється у професійних колах. Зокрема, зазначає Г. Середа, загальноосвітня модель юридичної освіти, яка передбачає поетапну підготовку бакалавра, спеціаліста та магістра у вищому навчальному закладі системи Міністерства освіти і науки України, не є ефективною для підготовки майбутніх суддів, адже спеціалізованої підготовки для роботи в суді така модель не дає. У міністерських ВНЗ навряд чи можна реалізувати навчальний план із десятками спеціальних курсів, а через величезну кількість студентів неможливо організувати і постійно діючий практикум та переддипломне стажування. Класична відомча освіта також не відповідає критеріям ефективності та доцільності, адже є досить затратною й не усі випускники поповнюють лави відповідних державних органів. Оптимальною для підготовки майбутніх суддів видається змішана модель освіти, яка передбачає двоступеневу підготовку фахівця. Перший ступінь – це набуття загальних юридичних знань у вищому навчальному закладі. Другий ступінь охоплює навчання у спеціалізованій магістратурі [9, с. 8], де можливо викладання великої кількості спеціалізованих дисциплін виходячи із принципу – «суддів мають готувати судді», викладання забезпечують фахівці, що мають досвід роботи в судочинстві, а теоретична підготовка чергується з постійно діючим судовим практикумом. Власне за такою моделлю нині працює Академія прокуратури, де здійснюється підготовка також і суддів. Застосування такої моделі обґрунтовується для Академії суддів України, яка була б єдиним відомчим спеціалізованим ВНЗ для підготовки суддів і прокурорів [10, с. 13].

Вимога 12-місячної спеціалізованої підготовки кандидатів на посаду судді у НШСУ, що уперше з'явилась у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» 2010 р., певним чином вирішує проблему різного рівня вмінь і навичок новопризначених суддів, яка гостро виявлялась в умовах законодавчої неов'язковості спеціальної підготовки кандидатів у судді. Однак виникає питання: чи достатньо такої підготовки? Очевидно, спеціалізована підготовка майбутніх суддів у магістратурі, як це відбувається у багатьох європейських країнах, надавала б більшої впевненості у їх всебічності, єдності й достатності знань та вмінь, а відтак – у спроможності здійснювати правосуддя відповідно до стандартів правової держави. Безумовно, програма магістерської підготовки у спеціалізованому навчальному закладі суттєво відрізняється від класичних магістерських програм у галузі права. Як свідчить досвід Франції, Іспанії, Австрії, Болгарії, Греції та інших країн, де діють спеціалізовані заклади суддівської освіти, завдання такої підготовки – «навчити бути суддею». Відповідно, освіта, що її надають такі заклади, зосереджується на виробленні вмінь, навичок і взаємин, які судді

повинні використовувати і демонструвати у своїй професійній діяльності, а саме: як вести судові засідання, як себе поводити зі сторонами, як врегульовувати конфлікти в залі судових засідань, якщо вони виникають, як мотивувати рішення тощо [9, с. 64]. Й триває така спеціалізована суддівська освіта, наприклад у Австрії, 5 років. Упродовж цього часу кандидат на посаду судді проходить сім етапів підготовки, у межах яких має місце судова практика під керівництвом суддів-наставників, навчання при суді, відвідування судової академії, інтенсивне навчання окремих галузей права і спеціальною судовою практикою [10, с. 350] тощо. Це все дає підстави для роздумів про подальше вдосконалення моделі підготовки майбутніх суддів.

Ефективність судової системи вимагає від суддів високого рівня професійної свідомості. У рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи (Висновок № 3-2002 «Про принципи і правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість») зазначається, що судді повинні підтримувати свій високий професійний рівень шляхом підготовки та перепідготовки, які мають забезпечувати необхідну кваліфікацію [11, с. 133]. Отже, судді повинні постійно навчатись, і насамперед це обумовлено змінами у законодавстві, появою нових суспільних відносин тощо.

Питання підготовки судді для підтримання його кваліфікації регулює ст. 89 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», де зазначається, що «суддя зобов'язаний проходити підготовку для підтримання кваліфікації в Національній школі суддів України» [2]. Таку підготовку суддя проходить не рідше одного разу на три роки, а її час не може бути меншим 40 академічних годин. НШСУ «проводить підготовку суддів для підтримання кваліфікації відповідно до необхідності вдосконалення їхніх знань, вмінь і навичок залежно від досвіду роботи суддів, рівня і спеціалізації суду, де вони працюють, а також з урахуванням їхніх індивідуальних потреб. З цією метою НШСУ організовує тренінги, що є обов'язковими в межах підготовки, а також тренінги, які суддя має право обрати залежно від своїх потреб» [2]. За результатами тренінгів та інших видів підготовки відбувається оцінювання суддів.

Відповідно до Регламенту НШСУ, що затверджений наказом НШСУ від 24.06.2016, підготовку суддів для підтримання кваліфікації та періодичне навчання суддів з метою підвищення їхнього рівня кваліфікації проводить окремий структурний підрозділ НШСУ відповідно до програм підготовки суддів для підтримання кваліфікації, програм підготовки голів та заступників голів судів; програм курсів навчання, визначених кваліфікаційним або дисциплінарним органом, для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя; програм перепідготовки суддів за результатами кваліфікаційного оцінювання, якщо можливість здійснення суддею правосуддя у відповідному суді не підтверджена; програм додаткового навчання суддів на підставі рекомендації викладача (тренера) за результатами проходження тренінгу під час підготовки; календарного плану підготовки суддів для підтримання кваліфікації; календарного плану та програми періодичного навчання суддів для підвищення рівня кваліфікації. У Регламенті НШСУ також визначені особливості підготовки за перерахованими вище програмами.

Практичним аспектом підготовки судді для підтримання його кваліфікації є система відстеження, аналізу та ознайомлення суддів з новим законодавством. Така робота може проводитись як у письмовому вигляді шляхом ознайомлення кожного судді з

відповідними змінами, так і у форматі доповіді відповідальної особи на зборах суддів. Аналогічним чином має бути організована робота з вивчення суддями рішень ВСУ, які відповідно до процесуальних норм, є обов'язковими для застосування всіма нижчими інстанціями.

Отже, вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікаційного рівня суддів є не лише необхідною передумовою ефективної роботи судової системи, але й важливим напрямом демократизації судочинства. Крім опанування новел законодавства і права, розвитку професійних навичок та умінь, вона має значну увагу зосереджуватися на питаннях особистої та професійної етики для підтримки авторитету, незалежності й ефективності судової влади, підвищення довіри громадськості до суду.

Окреслені організаційні зміни, що тривають у судовій системі України, є підтвердженням певних зрушень у бік демократизації організаційних основ судочинства. Наскільки їм вдасться зробити судову систему простою та доступною для пересічного громадянина покаже час.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Короєд С. О. Концепція реформування судової влади України / С. О. Короєд, І. О. Кресіна, С. В. Прилуцький // Судова апеляція. – 2015. – № 3 (40). – С. 6–34.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 02.06.2016 № 1402-VIII, редакція від 05.08.2018 підстава 2509-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
3. Шемшученко Ю. С. Судова реформа в Україні у світлі європейського досвіду: конституційний аспект / Ю. С. Шемшученко // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2016. – № 6 (33). – С. 47–59.
4. Висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № JUDUKR/298/2017 (на основі неофіційного англійського перекладу відповідного законопроекту, наданого Агентством з міжнародного розвитку США (USAID) [Електронний ресурс]. – Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. – Варшава, 2017. – 26 с. – 30 червня. – Режим доступу : <https://www.legislationline.org/documents/id/21195>
5. Хамходера О. П. Окремі питання реформування Верховного Суду України / О. П. Хамходера, Д. А. Швець : матеріали круглого столу [«Вплив судової реформи на здійснення адміністративного судочинства»] // LEX PORTUS. – 2016. – № 2. – С. 262–265.
6. До якого суду тепер йти... – 12 січня 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/to-which-court-to-apply-today/>
7. Серeda Г. Сучасна модель підготовки суддів та прокурорів / Г. Серeda // Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів : зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 23 квітня 2009 року) / редкол. : Г. П. Серeda (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін. – К. : Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. – С. 7–12.
8. Мірошніченко Ю. Двоступенева підготовка суддів та прокурорів як сучасний стандарт забезпечення якості їх діяльності / Ю. Мірошніченко // Актуальні проблеми

професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів : зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 23 квітня 2009 року) / редкол. : Г. П. Серeda (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін. – К. : Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. – С. 12–14.

9. Фулей Т. Професійна підготовка суддів: аналіз законодавчих пропозицій / Т. Фулей // Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів : зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 23 квітня 2009 року) / редкол. : Г. П. Серeda (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін. – К. : Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. – С. 62–66.

10. Марцикевич А. М. Вимоги до кандидата на посаду судді: зарубіжний досвід / А. М. Марцикевич // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 7 – С. 349–354.

11. Міжнародні стандарти незалежності суддів : збірка документів. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – 184.