



Л.М. Москвич,
кандидат юридичних наук, доцент
(Національна юридична академія України імені
Ярослава Мудрого)

Міжнародні стандарти ефективності судової системи та їх значення під час проведення судової реформи в Україні

Ключові слова: *ефективність, судова система, міжнародні стандарти, Конвенція.*

Відповідно до одного з визначень, що наведені в тлумачних словниках англійської мови, “стандарт” – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Зазначається, що слово стандарт (standard) утворює синонімічний із словом критерій (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для перевірки якості певного об’єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики як правило або принцип, чи ні. Отже, стандарт – це певний зразок (еталон, модель), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об’єктів чи явищ.

Великий тлумачний словник сучасної української мови приводить таке визначення слова “ефективний”: “Який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект” [1, 8]. А.Е. Жалинський та М.В. Костицький пишуть: “Поняття ефективності, виникнувши у сфері економіки, стало загальнонауковим, яке відноситься до всіх областей знання, але в кожній з них воно наповнюється конкретним значенням.... Аналіз ефективності того чи іншого елемента... нерідко передуює формулюванню теоретичного висновку про закономірності його функціонування або методичної рекомендації про шляхи його вдосконалення....” [2, 358].

Питання підвищення ефективності судової діяльності порушували у своїх наукових працях І. Бондаренко, С. Кальченко, В. Коваль, Д. Костржевський, В. Сердюк та ін., але вони залишаються дуже актуальними й сьогодні, бо проблеми в цій сфері й досі існують. Ця тема в умовах побудови правової держави, трансформації інституту судової влади з ряду обставин набула першочергового як практичного, так і теоретичного значення. По-перше, надзвичайної гостроти набуло те, що в діяльності всіх гілок влади, і судова не виключення, не завжди враховуються соціальні наслідки. По-друге, функціонування судової системи і її зміст в умовах нових суспільних відносин набули нової якості, а це неминуче вимагає і нового підходу до оцінки ефективності їх діяльності. По-третє, на жаль, ми досі не маємо системного, ґрунтовного дослідження сутності ефективності судової системи. Таким чином, перш ніж займатися реформуванням судової системи України, доцільно все ж таки визначити, яку ми бажано бачити національну судову систему: ефективну чи ні, і що, власне, передбачається під “ефективною судовою системою”?

В юридичній літературі досить часто використовується поняття “ефективність” (права, закону, правового регулювання, запобіжного заходу, покарання, боротьби зі злочинністю тощо). Питанням ефектив-

ності норм права присвячували свої праці С.С. Алексєєв, В.В. Головянко, В.В. Глазирін, В.М. Кудрявцев, В.В. Лазарев, В.І. Нікітінський, А.С. Пашков, І.С. Самощенко, Ф.Н. Фаткуллін, Д.М. Чечот, Л.Д. Чулюкін, Д.М. Шаргородський, Є.П. Шикін, Л.С. Явич та ін.

Загальнонаукова інтерпретація ефективності полягає у тому, що вона розглядається як явище, що відбиває співвідношення між ціллю її заснування та результатом функціонування. Однак, слід зазначити, що подібний підхід до розуміння категорії ефективності не є безспірним і традиційно у вітчизняній науці визнається дискусійним. Одні науковці визначають ефективність як правильність, обґрунтованість, доцільність та результативність, ступінь реалізованості необхідної правової можливості [5, 318; 7, 23–24]. Інші під ефективністю розуміють спроможність впливати на суспільні відносини у певному, корисному для суспільства напрямі [3, 93]. Цікавою є точка зору, за якою ефективність слугує лише певним кількісним показником, що віддзеркалює ступінь відповідності реальних відносин, що склалися в певній сфері, якійсь типовій формі, ідеальному уявленню [6, 31–35].

В галузевих юридичних науках існують певні критичні зауваження з приводу розуміння ефективності як співвідношення цілі та результату. Так, В.В. Лунєєв при дослідженні ефективності кримінально-правових норм зазначає, що застосування подібного підходу до такої складної діяльності, як боротьба зі злочинністю, може мати ряд підходів. В одному випадку під ефективною боротьбою зі злочинністю розуміється обґрунтованість та доцільність норм права та правоохоронної діяльності, в іншому – максимальне досягнення цілі при мінімальних затратах людської енергії, часу та матеріальних засобів, в третьому – відношення фактично досягнутого результату в боротьбі зі злочинністю до тієї цілі, для досягнення якої були прийняті ті або інші заходи тощо. Крім того, існують різні підходи відносно того, що обрати за вихідну ціль: усунення причин злочинності, її викоренення чи зниження рівня, підвищення

розкриття злочинів, захист прав громадян і т.п. [4, 106] Цінність зазначеної точки зору для нашого дослідження полягає в тому, що ми не бачимо підстав для утримання від розуміння ефективності як досягнення результату з мінімальними затратами. На наш погляд, знизити затрати людської енергії, часу та матеріальних засобів при здійсненні правосуддя, і як наслідок підвищити ефективність судової системи, допоможе ряд заходів: звільнення суддів від необов'язкової для них роботи (підготовка узагальнень, довідок, статистичної звітності і т.п.), необхідності здійснювати контроль за виконанням судового рішення, передання частини суддівських повноважень помічникам суддів; широке використання можливостей Єдиного державного реєстру судових рішень щодо написання тексту судових рішень з подібних справ; запровадження єдиної форми звернень до суду; поширення позасудового порядку розв'язання конфліктів, розвитку інституту посередництва та медіації тощо.

Таким чином, хоча ми в цілому поділяємо позицію, що ефективність судової системи дійсно визначається співвідношенням цілі та результату, однак відмітимо, що і ціль, і результат об'єктивно є суттю явища. Вони не охоплюються безпосередньо змістом ефективності судової системи. Містити вказівку на свою соціальну ціль судова система може, але тоді соціальна ціль як ідеально визначений її стан знаходиться поза межами власного змісту. Ціль завжди направляє, а результат отримується. Вони ніколи не можуть стати внутрішньою властивістю судової системи. Вже з цієї причини ефективність не можна розглядати одночасно і як властивість судової системи, і як відношення її цілі та результату. Жодна внутрішня властивість, в тому числі і ефективність, не може розглядатися як її співвідношення з іншими зовнішніми явищами, а лише має вираз в "такому відношенні". Співвідношення цілі та результату – це не суть ефективності судової системи, а можливий шлях її зміни. Поняттям ефективності судової системи фіксується її певна внутрішня властивість, а точніше – її спро-

можність здійснити реальний благодетельний вплив на певні правовідносини, внаслідок чого розв'язується соціальний конфлікт та досягається соціальна справедливість.

Під ефективністю судової системи ми будемо розуміти здатність судової влади вирішити в розумні й по можливості в найкоротші строки судові справи за дотримання прав особистості й забезпечення безперечного виконання прийнятих судом рішень. На жаль, автори судової реформи недостатньо уваги приділяють вирішенню саме цих питань, що є життєво важливими для осіб, які звернулися за допомогою до суду, або тих, які повинні вступити в судовий процес не за власним бажанням.

Удосконалення судової системи передбачає вироблення такої процедури з розв'язання спорів, у межах якої судова діяльність давала б максимальний результат з досягнення соціальних цілей правосуддя. Це можливо за умови, коли форми і методи цієї діяльності мають достатньо високий ступінь сприйняття соціумом, і, як наслідок, – готовність добровільного виконання рішень судових органів, тобто судова система життєздатна в тривалій перспективі лише тоді, коли ефективні засоби досягнення соціальних цілей сумісні з вимогами справедливості. Неefективні засоби досягнення цілей правосуддя не можуть забезпечити справедливість і втрачають свою легітимність.

З метою підвищення ефективності судової діяльності доцільно провести дослідження за наступними складниками: а) відповідність чинного законодавства щодо здійснення судового розгляду справ Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини та іншим міжнародним стандартам з цього питання; б) виявлення та усунення практичних недоліків процесуального й організаційного характеру, що позитивно вплине на якість та ефективність судової діяльності.

Конвенція про захист прав та основоположних свобод людини пов'язує ефективність судової системи з такою властивістю, як справедливість. Перша частина ст. 6 Конвенції містить вимоги до судового роз-

гляду: “Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення”. Головною ідеєю цієї частини є те, що повинен мати місце судовий розгляд і він має бути справедливим, відкритим, здійсненим протягом розумного строку незалежним, безстороннім і встановленим законом судом. Проаналізуємо зазначені стандарти ефективного правосуддя з одночасною проекцією на національну судову систему.

По-перше, реалізація права на справедливий і ефективний судовий захист передбачає, що особа повинна мати фактичний (реальний) доступ до установ судової системи, включаючи фінансові перешкоди у вигляді надмірного судового мита та судових витрат, апеляцію, строки позовної давності та ін. Однією з правових передумов забезпечення доступу до суду є наявність суб'єктивного права особи на судовий захист, яке прямо впливає з конституційного положення про судовий захист прав і свобод людини (ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 55 Конституції України). Другою правовою передумовою реальної доступності суду є нормативне закріплення й реальне утвердження рівності громадян перед законом і судом. Рівний доступ до суду означає, що не встановлюється жодних обмежень для осіб за будь-якими ознаками (майновий ценз, освіта, мова, належність до певної соціальної групи) у разі звернення до суду та що громадяни в суді користуються однаковими процесуальними правами і до них застосовуються існуючі норми матеріального права й однакові правила судочинства. Користуються принципом рівного доступу до суду як громадяни України, так і іноземці й особи без громадянства, за винятками, встановленими Конституцією, законами або міжнародними договорами України.

По-друге, така ознака ефективного (справедливого) судочинства як відкритість судового процесу передбачає: а) проведен-

ня судових засідань у відкритому режимі; б) можливість усного розгляду хоча б на рівні першої інстанції; в) публічне проголошення судового рішення. Публічний характер судочинства захищає сторони від таємного відправлення правосуддя поза контролем з боку громадськості; він слугує одним із способів забезпечення довіри до судів, як вищих, так і нижчих. Розгляд справ у всіх судах України є відкритим з наданням реальної й рівної можливості громадянам, які цікавляться справою, бути присутніми в залі, стежити за ходом судового розгляду, конспектувати, стенографувати те, що відбувається, використовувати портативні аудіотехнічні пристрої (кіно-, фото- та відеозйомка із застосуванням стаціонарної апаратури провадяться тільки з дозволу суду й учасників процесу). Обмеження принципу відкритого розгляду судової справи можуть бути тільки легальні, тобто передбачені законом, з дотриманням при цьому всіх правил судочинства. Але навіть у цьому разі особі, стосовно якої розглядається справа в суді, гарантується право бути присутньою при проголошенні судового рішення в її справі, а також отримання його копії. Для кожного виду судочинства існують спеціальні підстави таких обмежень. Але одна підстава є загальною для всіх видів: закриті судові засідання провадяться, коли це необхідно для забезпечення охорони державної або іншої захищеної законом таємниці.

Третій аспект ефективного судового розгляду пов'язується з розумним строком судочинства. Для української судової системи тяганина судочинства є "звичайним" явищем. Такий стан речей найбільш часто намагаються виправдати існуванням більшої кількості справ, ніж здатна розглянути судова система. Але міжнародні стандарти з ефективного судочинства визначають непровірним продовження державою строків розгляду понад ті, які можна припустити як розумні. До напрямів удосконалення законодавства в цьому аспекті можна віднести: процесуальне закріплення скороченої судової процедури, інституту примирення потерпілого з обвинуваченим, наказне провадження, створення в законо-

давчому порядку процесуальних фільтрів для нескладних справ, які мають остаточно вирішуватися на стадії апеляції. У процесі здійснення судами України судочинства за новими Цивільним процесуальним кодексом і Кодексом адміністративного судочинства в них виявлено певні упущення й недоречності. Технологія судового процесу має бути спрямована на його прискорення, а не на затягування. У зв'язку з цим необхідно вилучити із процесуальних кодексів вимоги про виготовлення (у випадках, коли це не викликається необхідністю) ухвал у виді окремих процесуальних документів і замінити останні технологічними формулярами.

Четвертою складовою ефективного судового розгляду є належна судова процедура, яка передбачає: належне сповіщення про слухання; ґрунтування свого рішення лише на доказах, отриманих відповідно до закону; обґрунтованість рішення; забезпечення змагальності та рівності сторін в процесі; заборона законодавчого втручання у процес здійснення правосуддя; принцип правової впевненості, який означає безсумнівність остаточного рішення суду з якогось питання. В цій сфері не так все і визначено. Перш за все, йдеться про недосконалість процедури судочинства: до цього часу не реформовано в повному обсязі процесуальне законодавство. Зокрема, не прийнято новий Кримінально-процесуальний кодекс, і тому багато негараздів при здійсненні кримінального судочинства мають об'єктивний характер. Але найбільш розповсюдженою проблемою українського судочинства є невиконання або значне затягування виконання рішень судів, винесених на користь заявника. Проте виконання судового рішення має розцінюватися як складова частина судового розгляду. Обов'язкове і точне виконання судових рішень державними і недержавними організаціями, установами, підприємствами, службовими особами і громадянами забезпечується системою державних органів, на які покладено виконання судових рішень у цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних справах, справах про адміністра-

тивні правопорушення (органи Державної виконавчої служби України, Державного департаменту України з питань виконання покарань та ін.). Обов'язковий характер судового рішення, постановленого іменем держави, підкреслює авторитет суду в державі.

І по-н'яте, незалежність і безсторонність суду, що встановлені законом, як елемент побудови та функціонування ефективної судової системи. Словосполучення "суд, встановлений законом" передбачає: а) правову основу існування судової установи; б) забезпечення діяльності суду на правових нормах; в) законність складу суду. Нормативною підставою функціонування судової влади в Україні є Конституція та Закони України "Про судоустрій України", "Про статус суддів", "Про Конституційний Суд України", процесуальні кодекси та ін. У цих нормативних актах установлюються компетенція, порядок створення, структура й основні функції, а також матеріально-технічне й організаційне забезпечення суддів.

При визначенні того, чи може суд вважатися незалежним, слід враховувати спосіб призначення членів суду, строк перебування на посаді, існування гарантій від зовнішнього впливу та наявність у суду і зовнішніх ознак незалежності. Структура незалежності національної судової системи може бути представлена двома рівнями – зовнішнім і внутрішнім. Зовнішній рівень незалежності містить політичну й соціально-економічну незалежність. Рівень політичної незалежності зумовлено суспільно-політичним становищем, в якому реалізується судова діяльність. Реальна незалежність суду абсолютно виключає будь-який вплив політичних партій, громадських рухів чи їх лідерів на судову владу. Це положення набуває актуальності в умовах багатопартійності й політичного плюралізму. Указаний рівень незалежності знаходить своє відбиття у ст. 11 Закону України "Про статус суддів", яка закріплює, що всі державні органи, установи, організації, органи місцевого й регіонального самоврядування, громадяни та їх об'єднання зобов'язані по-

важати незалежність судових органів і не посягати на неї. Забезпечення прогресивних перетворень у напрямі побудови правової держави потребує й соціально-економічної незалежності судової влади. Цей рівень незалежності гарантується особливим порядком фінансування суддів, матеріальним і побутовим забезпеченням суддів та їх соціальним захистом. Згідно зі ст. 44 та ст. 45 Закону України "Про статус суддів" суддям гарантується заробітна плата, яка складається з посадового окладу, премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та ін. Їм надається щорічна відпустка. Не пізніше ніж через шість місяців після обрання суддя, який потребує покращання житлових умов, забезпечується упорядкованим житлом – окремою квартирою або будинком. У разі незабезпечення судді житлом у вказані строки суд за рахунок державного бюджету може придбати квартиру або будинок за ринковими цінами й передати судді в користування. Внутрішній рівень незалежності судової системи містить три складники: по-перше, це процедура здійснення судочинства; по-друге, статусні гарантії суддів; по-третє, побудова судової системи. Правовими гарантіями режиму незалежного здійснення судової влади є передусім Закон України "Про статус суддів", чинне процесуальне та інше законодавство. Вони передбачають відповідальність за втручання в діяльність суду, таємницю нарадчої кімнати суддів і заборону вимагати її розголошення. Судді не зобов'язані давати будь-які пояснення по суті розглянутих справ або справ, які знаходяться в провадженні, а також давати їх для ознайомлення інакше як у випадках і порядку, передбачених процесуальним законом. Разом з тим, в цій сфері також багато проблем. Так, намагання зберегти важелі впливу на суддів через їх призначення чи безстрокове обрання призвело до того, що добір кадрів у судову систему провадиться неефективно. Перед різними органами цієї системи поставлені однотипні завдання щодо формування суддівського корпусу, Державна судова адміністрація України, її управління на місцях і голови відповідних

судів не мають законодавчо закріплених повноважень для створення кадрового резерву, відсутні єдині кваліфікаційні вимоги щодо рівня професійної підготовки кандидата у судді та механізми з'ясування його відповідності цим вимогам, а головне – прозорий, зрозумілий алгоритм вирішення Вищою радою юстиції та Президентом України питання про призначення суддів на посади, зокрема про відхилення кандидатур, запропонованих органами судової влади. У той же час чинним законодавством не передбачені ефективні механізми очищення судової системи від недобросумлінних суддів, швидкого відсторонення від здійснення судочинства тих, хто зловживає своїм становищем. Організація роботи зі зверненнями громадян щодо непроцесуальної діяльності суддів недостатньо врегульована в законі. Розгляд цих звернень на громадських засадах є малорезультативним, а відірваність кваліфікаційних комісій від області істотно знизила ефективність дисциплінарної практики. Кадрова політика у судовій системі має полягати у створенні дійового кадрового резерву, організації ефективної перевірки кандидатів на їх придатність до призначення на посаду судді, запровадженні постійного, об'єктивного моніторингу діяльності кожного вперше призначеного судді, механізмів стимулю-

вання всіх суддів до підвищення свого професійного рівня і виявлення осіб, здатних здійснювати судочинство.

Стосовно вимоги неупередженості суду: а) судовий склад повинен бути суб'єктивно безстороннім, тобто жоден його член не повинен мати будь-яку особисту зацікавленість або упередженість у справі, що слухається; б) суд повинен бути неупередженим з об'єктивного боку, тобто він повинен надати достатні гарантії, які б виключали будь-які сумніви стосовно цього. В Україні діє принцип, за яким функції суду і сторін організаційно й функціонально розмежовані. Суд не повинен ставати на сторону учасника процесу, а має захищати закон і сприяти припиненню його порушення. Якщо суддя якимось заінтересований у предметі судового розгляду або знаходиться у будь-яких стосунках з однією зі сторін, або існують інші підстави поставити під сумнів об'єктивність судді при розгляді судової справи, він особисто зобов'язаний заявити про свій відвід, і справа передається іншому судді. Право заявити відвід судді є в кожній сторони по справі. Судова справа повинна бути розглянута об'єктивно, на підставі закону, щоб жодні уподобання чи особисті погляди судді не змогли стати на заваді винесенню справедливого рішення.

Список літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005.
2. *Жалинский Ф.Э.* Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / Ф.Э. Жалинский, М.В. Костицкий. – Львов: Вища школа, 1980.
3. *Лейст О. Э.* Сущность права / О.Э. Лейст. – М., 2002.
4. *Лунеев В.В.* Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России / В.В. Лунеев // Государство и право. – 2003. – № 7.
5. *Фаткуллин Ф.И.* Проблемы теории государства и права / Ф.И. Фаткуллин. – Казань, 1987.
6. Эффективность действия правовых норм / А.С. Пашков, Л.С. Явич, Л.И. Спиридонов [и др.]. – Л., 1977.
7. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И. С. Самощенко, В.В. Глазырин. – М., 1980.

РЕЗЮМЕ

В статье исследуется эволюция подходов к пониманию содержания эффективности в общенаучном значении. Дается определение эффективности судебной системы и обосновывается целесообразность исследования международных стандартов эффективного судопроизводства. Делается анализ положений ст. 6 Конвенции о защите прав и основоположных свобод человека с проекцией на национальную судебную систему. Выдвигаются предложения по усовершенствованию законодательства для повышения эффективности судебной системы.

SUMMARY

Evolution approach is researched In article to understanding the contents to efficiency in общенаучном importance. It Is Formulated notion to efficiency of the judicial system and is motivated practicability of the study international standard efficient proceedings. The analysis of the positions st. 6 Konvencii is Conducted about protection of the rights and основоположных of the liberties of the person with projection to national judicial system. The offers are Formulated for improvements legislation in purpose of increasing to efficiency of the judicial system.

*Рекомендовано кафедрою
кримінального процесу та криміналістики*

Подано 18.05.09