

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 347.9(477)

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Марта КРАВЧИК,

здобувач

Львівського університету бізнесу та права

SUMMARY

The article presents the theoretical analysis of the scientific and normative approaches to priority areas of current judicial reform in Ukraine. The legislative changes in national legislation are overviewed. There are determined current problems in the implementation of new approaches to the organization and administration of justice. The priority directions of judicial reform in Ukraine are developed. Determined three areas of implementation of the national judicial policy, namely the formation of the domestic right field; realization of national interests under the terms of the applicable legislation; formation of legal culture and legal awareness of citizens. Proved that the efficiency of justice should be to change the punitive functions on the function aimed at protecting citizens, its interests, rights and freedoms.

Key words: judicial reform, justice, reform of the judiciary.

АНОТАЦІЯ

У статті проведено теоретичний аналіз наукових та нормативних підходів до пріоритетних напрямів судової реформи в Україні на сучасному етапі. Узагальнено законодавчі зміни в національному законодавстві. Визначені актуальні проблеми впровадження в практику нових підходів до організації та здійснення правосуддя. Виокремлено три напрями реалізації національної судово-правової політики, а саме: формування вітчизняного правового поля; реалізація національних інтересів за умов дотримання вимог чинного законодавства; формування правової культури та правосвідомості громадян. Доведено, що підвищення ефективності правосуддя повинно полягати в зміні каральних функцій на функції, спрямовані на захист громадянина, його інтересів, прав і свобод.

Ключові слова: судова реформа, правосуддя, реформування судової влади.

Постановка проблеми. Укріплення демократичних цінностей в Україні з неминучістю викликають глибокі зміни в правовій системі нашої держави. Найбільш значущим перетворенням у цій сфері стала судова реформа. Одним із найважливіших напрямів судової реформи є закріплення в національному законодавстві інституту суду присяжних.

Початок ХХІ сторіччя ознаменувався значними демократичними перетвореннями: почали формуватися якісно нові парадигми політичної влади, удосконалюється духовна сфера, розширюються права й свободи людини, відбуваються зміни в самій сутності загальнотеоретичних підходів до правосуддя тощо. Зміни в соціальних відносинах спричинили необхідність переосмислення ролі держави та її органів у житті суспільства. Найважливішими передумовами розвитку громадянського суспільства за таких умов постає якісне, стабільне законодавство та ефективне правосуддя, здатні реально забезпечувати надійний захист прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, виключити свавілля та беззаконня.

Правосуддя – особливий вид державної діяльності, специфічна форма здійснення владних повноважень органами судової влади. У демократичних суспільствах саме на правосуддя покладається завдання з контролю за виконанням чинного законодавства, з гарантування дотримання прав кожної людини. Однак, як показує історичний досвід, поки що ні в одній країні світу не створено ідеальної судової системи, яка б працювала без збоїв: часто тут трапляються помилки, прорахунки, зловживання тощо.

В основу написання цієї статті покладено розробки та наукові погляди таких відомих учених, як С. Балан, О. Безпалова, М. Недюха, Ю. Шемшученко, С. Зеленський, І. Коліушко, Р. Куйбіда. У статті проаналізовано норми національного законодавства. Проте слід підкреслити, що потребує додаткового наукового осмислення сфера визначення змістовної складової судової реформи в Україні на сучасному етапі.

Якісно новий період розвитку й вдосконалення правового судової влади розпочався з прийняттям Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» № 1188 від 8 квітня 2014 року [1] та Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» № 192 від 12 лютого 2015 року [2]. Реформа, яка законодавчо закріпила якісно новий правовий статус судів, передбачає також і належне теоретико-методологічне забезпечення інститутів судової влади в Україні.

Одним з основних завдань судово-правової реформи є реалізація демократичних ідей правосуддя, вироблених світовою практикою та наукою. У цьому зв'язку особливого значення набуває розробка концептуальних основ правового статусу інститутів судової влади. Особливо ці питання актуалізуються сьогодні, у період утвердження України як правової держави та її прагнень інтегруватись у Європейське співтовариство. При цьому варто окремо підкреслити, що в ході представлення плану реформ України під назвою «Стратегія-2020» Президент України відмітив: *«Головною я вважаю судову реформу< ...> Судову реформу можна вважати передреформою, адже вся державна машина підлаштована зараз під корупційні схеми»* [3].

У зв'язку з реалізацією судової реформи в Україні її найважливішими завданнями постає формування сильної та незалежної судової влади, забезпечення захисту та неухильного дотримання прав і свобод людини, конституційних прав громадян, створення надійного механізму їх реалізації. Вивчення законодавства та практики сучасного перехідного періоду свідчать про те, що зазначені перетворення йдуть повільно й характеризуються суперечливими тенденціями.

Виклад основного матеріалу. Ш.Л. Монтеск'є, один із фундаторів розвитку системи правосуддя у світі, стверджував, що для людства немає нічого важливішого, ніж правосуддя [4, с. 19].

Нинішня судова реформа обумовлена значними перетвореннями в основних сферах нашого життя, змінами в суспільній свідомості. Питання про нову реформу природно виникло в контексті трансформаційних процесів, оскільки судова система та самі основи правосуддя вже не відповідали потребам суспільства. Незадоволеність діяльністю суду обумовлювалася насамперед тим, що за своєю суттю він був керованим елементом загальної адміністративно-командної системи. Суспільство не довіряло суду, критично оцінювало його роботу. Тому метою судової реформи на сучасному історичному етапі стало створення незалежної судової влади, здатної надійно захищати права людини та громадянського суспільства. У зв'язку із цим її забезпечення вимагає розробки наукової концепції, визначення нових підходів до завдань та видів правосуддя; проведення в законодавстві ідеї розширення судових гарантій прав людини, забезпечення справжньої незалежності суду за допомогою впровадження нових способів соціального контролю за його діяльністю, чіткого визначення правового статусу основних інститутів судової влади.

Водночас судово-правова політика держави стає органічною, якщо вона спирається виключно на право. Не випадково політичні структури прагнуть до легітимізації своєї діяльності як засобу посилення свого впливу на політико-правову ситуацію.

За висловами фахівців, ведучи мову про судову гілку влади, яка «пережила» за часів незалежності три масштабних реформи, не кажучи про незліченну кількість розроблених концепцій, яким не судилося стати актами законодавства, доводиться констатувати, що вона так і не стала повноцінною «владною», незалежною та неупередженою. На превеликий жаль, ініціаторів реформ у цій царині цікавило переважно створення системи управління судами безпосередньо чи опосередковано через різні конституційні та навіть позаконституційні інструменти [5, с. 4].

З огляду на зазначене слушним є зауваження О. Безпалової, що в рамках розпочатого процесу оптимізації діяльності всіх органів державної влади, прагнення нашої держави побудувати ефективну модель державного управління в усіх сферах суспільного життя важливого значення набуває проведення судово-правової реформи [6].

Крім того, відмітимо, що на ефективність судово-правової політики також суттєво впливає рівень економічного розвитку, стабільність виробництва, соціального благополуччя населення, культурні традиції, що склались у суспільстві, особливості психології та менталітету нації, а також процеси самоорганізації та самоврядування населення [7].

Слід відмітити, що Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» закладає правові основи для проведення судової реформи, яка б забезпечила ефектив-

ний захист прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у судовому порядку, практичну реалізацію права на справедливий суд.

Також згаданий закон передбачає конкурсний відбір суддів, тотальну переатестацію суддів, чіткий перелік можливостей відсторонення суддів та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Згідно з документом висновки Верховного Суду України щодо застосування норм права стають обов'язковими для суб'єктів владних повноважень, що забезпечить однакове застосування норм права.

Відповідно до міжнародних стандартів регулюються питання утворення судів, призначення суддів на адміністративні посади, оптимізації складу судів та їх діяльності.

Органи виконавчої влади не матимуть впливу на процедури утворення судів і визначення кількості суддів. Зменшується кількість адміністративних посад у судах і склад суддів приводиться у відповідність із реальним навантаженням.

Уточнюються та посилюються гарантії незалежності й недоторканності суддів, їх права та обов'язки, вводиться новий текст присяги судді.

Стають більш прозорими порядок призначення судді на посаду: включно з процедурами відбору кандидатів, відбіркового та кваліфікаційного іспитів, підготовки й навчання кандидатів на посади суддів. Регулюються процедури обрання суддів безстроково та їх призначення й переведення до інших судів, процес яких повинен проходити тільки на конкурсній основі.

Також регламентується незалежне оцінювання професійного рівня судді, від результатів якого залежатиме його подальша кар'єра. Вводиться атестація рівня кваліфікації суддів.

Крім того, документ передбачає чітке визначення підстав та порядку здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів, введення 8-ми видів дисциплінарних стягнень, чіткі строки притягнення суддів до відповідальності та строки погашення дисциплінарних стягнень. При цьому встановлюються гарантії захисту прав суддів і змагальності в дисциплінарному провадженні.

Закон також вносить зміни в організацію та порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка діятиме в складі кваліфікаційної та дисциплінарної палат. Закон не набуде чинності до повного формування Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії.

У залежності від спрямованості діяльності органів державної влади можна виокремити три напрями реалізації національної судово-правової політики, а саме: 1) формування вітчизняного правового поля; 2) реалізація національних інтересів за умов дотримання вимог чинного законодавства; 3) формування правової культури та правосвідомості громадян.

Формування правового поля, тобто правотворчість, є, як відомо, процесом пізнання правових потреб суспільства й держави, її громадян, формування та прийняття на основі набутих знань правових актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур. Насамперед це форма владної діяльності держави, спрямованої на створення законів та інших нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинній юридичній системі запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [8, с. 281].

Правотворчість обумовлює процес формування внутрішньо узгодженого національного правового

поля, яке визначає форми, методи та межі регулятивної діяльності органів виконавчої влади.

Увесь комплекс заходів, спрямованих на зміну статусу судової влади й досягнення нею реальної незалежності, повинен здійснюватися шляхом певних інституціональних перетворень. Цікаво, що академічна юридична наука вирізняє декілька напрямів судово-правової реформи. Найбільш складним для втілення в життя є той, що пов'язаний зі створенням фундаменту для нових засад ідеології сучасного відкритого суспільства з формуванням оновленої системи цінностей, найвищою з яких є вільна, моральна, соціально активна особистість [9, с. 220]. І не останню роль у цьому процесі відведено саме судовій владі.

Сьогодні реформування судової системи України перебуває на стадії пошуків концептуальних засад і практичних методів їх реалізації. За браком одностайної точки зору експертів, фахівців, суддів і політиків щодо основних напрямів очікуваних реформ постає необхідність детального дослідження цього питання.

Проте перш ніж реформувати судову систему, треба чітко окреслити цілі, які будуть досягнуті завдяки цим реформам. А метою останніх, на нашу думку, повинно стати створення належних правових умов, які полегшували б доступ громадян до системи судового вирішення суперечок і конфліктів; підвищили ефективність і прозорість діяльності судової влади; забезпечили реальні правові й інституційні гарантії охорони й захисту прав та свобод людини та громадянина. Фундаментом ефективної судової системи належить стати принципам незалежності, доступності, верховенства права, справедливості й професіоналізму суддів.

Попри позитивні аспекти судово-правової реформи в Україні, не вирішеними залишилось значне коло питань. Так, однією з нагальних проблем є те, що суди не мають можливості впоратися з обсягом роботи тими силами, які володіють сьогодні. Найбільш гострими є проблеми фінансування інститутів судової влади та кадрового забезпечення (які полягають як у відсутності необхідної кількості суддів, так і підвищенні їх кваліфікації).

З урахуванням зазначеного, на нашу думку, доцільно виділити такі першочергові заходи подолання визначених проблем:

- вирішити питання щодо обов'язкової публікації в спеціалізованому друкованому виданні та на спеціальному офіційному сайті в Інтернеті всіх без винятку судових рішень, ухвал та вироків. Не зважаючи на те, що Єдиний державний реєстр судових рішень є автоматизованою системою збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку та надання електронних копій судових рішень, до реєстру якого мають вноситися всі письмові рішення судів загальної юрисдикції в цивільних, адміністративних, господарських, кримінальних справах, справах про адміністративні правопорушення [10], він на сьогодні не виконує своєї основної функції. При цьому вважаємо, що конфіденційними повинні залишатися тільки ті особисті дані, щодо яких було подано заяву про залишення цих даних у таємниці від тих, про чі дані йдеться, дані, які становлять комерційну таємницю, щодо яких суду було надано заяву від суб'єктів, про чі дані йдеться, та державну таємницю, щодо яких суду було надано висновки відповідних органів, уповноважених захищати державну таємницю;

- жодне рішення суду не повинно мати юридичної сили до відповідної реєстрації в органах юстиції та офіційної публікації, так само, як закони й постанови Верховної Ради України чи постанови Кабінету Міністрів України;

- останнім часом значна кількість публікацій присвячена обґрунтуванню доцільності запровадження інституту обрання (вибірності) суддів [11, с. 8]. На жаль, конституційний механізм першого призначення судді Президентом на п'ять років із наступним обранням Верховною Радою України безстроково політики, як відмічають українські вчені І. Коліушко та Р. Куйбіда, скомпрометували, оскільки навчилися використовувати його для тиску на суддів. Як альтернативу все частіше пропонують запровадити виборність суддів населенням [12, с. 56]. На нашу думку, виборність суддів є одним зі шляхів розвитку вітчизняної судової системи, адже демократичний устрій передбачає виборність органів влади, а суди є однією з її гілок. Проте вважаємо, що українське суспільство ще не дозріло до впровадження подібної ініціативи й вона може розглядатися тільки в стратегічному форматі розвитку національної судово-правової політики. Ми підтримуємо думку І. Коліушко та Р. Куйбіди, що призначати суддів на посади мала б Вища рада юстиції України за умови, що не менше половини в її складі становитимуть представники суддівського корпусу, обрані судьями, як цього вимагають європейські стандарти;

- щодо суддів, рішення яких були відмінені Верховним Судом України одноразово або іншими судами вищих інстанцій, а апеляція повністю задоволена й рішення суду вищої інстанції про відміну таких рішень вступило в силу два й більше рази, мають відсторонюватися від справ Верховним Судом України чи судом вищої інстанції, цими ж інстанціями чи органами прокуратури має відкриватися карна справа щодо прийняття судьями завідомо незаконних рішень, а на розгляд Верховної Ради України має виноситися питання про звільнення суддів із займаних посад;

- особи, звільнені з посади суддів Верховною Радою України через звинувачення, не повинні мати право на роботу в судах та на інших відповідальних посадах, бути обраними народними депутатами, Президентом України;

- законодавство мусить передбачати нормування роботи судів відповідно до кількості фізичних, юридичних осіб у місцевості, яку обслуговує суд, та кількості справ, що надійшли до суду за відповідний період. Фінансування судів та набір до штату нових суддів мусять розраховуватися виключно за вказаними нормами.

Інша проблема пов'язана з тим, що одного статусу судді недостатньо. Суддя повинен паралельно виконувати свої функціональні обов'язки й продовжувати вчитися. Однак, на жаль, сьогодні для цього не створені необхідні умови. Говорячи про судову реформу, зазначимо, що досі відкритим залишається питання, пов'язане із суддівським корпусом та цілеспрямованою, регулярною роботою з ним.

Підвищення ефективності правосуддя – одне з основних умов демократичного розвитку суспільства, зняття суспільної напруги. Проведена ж в Україні судова реформа передбачає зміну самих функцій правосуддя. З переважно каральної вона повинна стати засобом захисту громадянина, його інтересів, прав і свобод.

Для цього насамперед необхідно забезпечити дотримання основних принципів самостійності та незалежності судової влади, доступності та якості правосуддя, довіри суспільства до судової влади. Не менш важлива наявність необхідного фінансування, кадрового, матеріальних-технічного та інформаційного забезпечення. Не вирішеним на сьогодні також залишається питання участі громадян у судових процесах.

Висновки. Практика реалізації Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року показала,

що його положення погіршили доступ до справедливого суду та призвели до значної залежності суддів.

Так, Верховний Суд України позбавлено ефективних можливостей забезпечувати єдність судової практики; система судів залишилася складною; значно зменшилися строки на оскарження судових рішень; система кар'єри суддів не відповідає конституційним вимогам і не заснована на об'єктивних критеріях; інститут дисциплінарної відповідальності суддів не узгоджений із європейськими стандартами та має обвинувальний, а не змагальний характер; організаційна структура суддівського самоврядування вкрай складна й заплутана, що сприяє його контролюваності з боку політичних сил.

Усі ці проблеми констатовано також у Спільному висновку Венеційської комісії та Генерального директорату Ради Європи з прав людини й правових питань щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» CDL-AD(2010)026, а реформувати систему дисциплінарної відповідальності суддів вимагає від України рішення Європейського суду з прав людини в справі «Олександр Волков проти України».

Наведені проблеми потребують комплексного вирішення. Таке вирішення неможливе без належного теоретичного осмислення та відповідного доктринального дискурсу. Окреслені практичні проблеми можуть слугувати як орієнтири для подальших наукових пошуків.

Список використаної літератури

1. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 8 квітня 2014 року № 1188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.
2. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року № 192 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.

3. Порошенко П.О. Судова реформа – головна для України : [інтерв'ю] / П.О. Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://espreso.tv/news/2014/09/25/sudova_reforma_holovna_dlya_ukrayiny_poroshenko.

4. Монтескьє Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескьє ; сост., пер. и коммент. А.В. Матешук. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.

5. Судова реформа в Україні: чи можливий прогрес? / укл. С.В. Балан. – К., 2013. – 40 с.

6. Безпалова О.І. Роль судової системи України в інституційному забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова // Адміністративне право і процес. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/316-rol-sudovoyi-systemy-ukrayiny-v-institutsiynomu-zabezpechenni-realizatsiyi-pravookhoronnoyi-funktsiyi-derzhavy-bezpalova-o-i>.

7. Недюха М.П. Правова політика України: новітні виміри / М.П. Недюха. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VAUMVS/2010_4/nedyha.pdf.

8. Законотворча діяльність : [словник термінів і понять] / за ред. акад. В.М. Литвина. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 344с.

9. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : [монографія] / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ІДП НАНУ, 2001. – 420 с

10. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/>.

11. Зеленський С.М. Історія та перспективи вирішення кримінальних справ у судовому порядку в Україні / С.М. Зеленський // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2 (4). – С. 1–15

12. Коліушко І.Б. Пріоритети судової реформи на сучасному етапі / І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда // Право України. – 2010. – № 5. – С. 55–64