

УДК 351.74.001.73(477)

ДЕЯКІ ПИТАННЯ СТАНУ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ

Віктор ТИМАШОВ,

кандидат юридичних наук, доцент,

Київський національний торговельно-економічний університет

SUMMARY

The article deals with the general state of the judicial system in Ukraine with the given parameters of trust in the judicial branch. Analyzed previous steps to improve the judicial system including the cooperation with the Venice Commission. Examples of the judicial system in the European Union. These individual points of view of different scientists on the state of judicial reform in Ukraine and its future prospects. The above aspects and views to further reform the judiciary, in accordance with the legislation.

Key words: Court, the Venice Commission, system of government, civil society, the European Union, courts of law, the Supreme Court of Ukraine, specialty courts.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто загальний стан судової системи в Україні з наведеними показниками довіри з боку населення до судової гілки влади. Проаналізовано попередні кроки щодо вдосконалення судової системи, у тому числі й кооперація з Венеційською комісією. Подано приклади функціонування судової системи в країнах Європейського Союзу. Проаналізовано окремі точки зору науковців щодо стану проведення судової реформи в Україні та її подальших перспектив. Викладено погляди на подальше реформування судової системи відповідно до прийнятих законодавчих актів.

Ключові слова: суд, Венеційська комісія, система органів державної влади, громадянське суспільство, Європейський Союз, суди загальної юрисдикції, Верховний Суд України, спеціалізація судів.

Постановка проблеми. Необхідність докорінних змін у сфері реформування судової системи назріла давно. За умови адміністративно-командної системи суди не могли реально здійснювати свою місію захисника прав і свобод громадян. Україна успадкувала від неї судову систему, побудовану на авторитарних засадах, за яких людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека були заручниками державно-владних інтересів. До того ж історія знову підтвердила відомий принцип, за яким рівень демократії визначається місцем і роллю суду в системі органів державної влади.

Початок процесу створення в Україні якісно нової судової системи було покладено прийняттям Верховною Радою України в липні 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та проголошенням нею принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову. Одними з перших практичних кроків на шляху утвердження незалежної судової влади стали ліквідація державного та відомчого арбітражу й утворення арбітражних судів, що вивело розгляд спорів у сфері економіки з-під контролю виконавчої влади.

Конституція піднесла статус суду на принципово новий рівень, остаточно закріпила принцип незалежності судової влади, гарантуючи захист прав і свобод людини та громадянина судом і поширюючи юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Ці настанови мають знайти конкретне втілення в новому законі про судоустрій, який донині не прийнято. Крім того, є зобов'язання, які взяла на себе Україна під час вступу до Ради Європи, що передбачають побудову нової судової системи, яка відповідає нормам і стандартам Європейського Союзу. Саме тому актуальність дослідження цієї проблеми є на часі в українському суспільстві.

Актуальність теми. Науково-теоретичним підґрунтям роботи є наукові праці вітчизняних фахівців у галузях теорії держави і права, міжнародного права, адміністративного права і процесу, теорії управління, інших галузевих правових наук, а саме: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко,

М.І. Ануфрієва, А.І. Берлача, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, М.Г. Вербенського, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, С.Д. Гусарева, Є.В. Додіна, В.В. Долежана, М.М. Дорогих, В.Ф. Захарова, Р.А. Каложного, С.В. Ківалова, А.П. Клошніченка, Т.О. Коломoeць, В.В. Конопльова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константинова, Я.Ю. Кондратьєва, О.В. Кузьменко, О.Г. Мурашина, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, С.В. Петкова, С.Г. Стеценка, Ю.С. Шемшученка та багатьох інших. Серед зарубіжних науковців варто назвати Д.М. Бахраха, С.А. Зівса, Ю.М. Козлова, В.А. Власова, М.Н. Марченка, М.І. Панова, С.С. Студенікіна та ін.

Метою статті є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства для практичної реалізації принципу верховенства права й забезпечення функціонування судової влади.

Завданням дослідження є такі: 1) аналіз сучасного стану судової системи; 2) визначення правових колізій у підходах до реформування судової системи; 3) дослідження різних точок зору науковців щодо проведених реформ у судовій системі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна має найнижчий у Європі і один із найнижчих у світі рейтингів довіри населення до судів. Такий висновок зробили аналітики Gallup за результатами глобального соціологічного опитування, проведеного в 123 країнах у 2013 р. Тоді в Україні довіряли судам лише 16% опитаних. Але до кінця 2014 р. рівень довіри до судів в Україні впаде ще нижче – до 12%. Для порівняння: в Естонії, США, Канаді, показник довіри коливається від 50 до 60%, Великій Британії, Нідерландах, Німеччині – від 60 до 70%, а у Швейцарії, Норвегії, Данії – понад 80%. Фактично Україна опинилася на дні, що вимагає від неї рухатися шляхом швидких і радикальних реформ [1].

На черговому етапі судової реформи в Україні, який ознаменувався прийняттям чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів», було вирішено низку невідкладних завдань оптимізації судової влади й судової

системи. Одним із них була раціоналізація судової системи (системи судів) [2]. Досконалість структури судів є важливою умовою функціонування судової системи, а також показником виконання завдань, покладених на них ст. 2 зазначеного Закону.

Формування досконалої структури судів загальної юрисдикції закликає забезпечити таке: єдність судової системи; уніфікацію підходів до застосування судами законодавства й додержання законності під час розгляду справ; належні умови для звернення громадян і юридичних осіб до суду по цивільних, господарських і адміністративних справах; належні умови для розгляду в розумні строки кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення; безперешкодне оскарження в порядку, установленому законом, судових рішень в апеляційному та касаційному порядку; створення оптимальної системи структур суддівського самоврядування, пов'язаних із певними рівнями системи судів. У загальних рисах судова система України складається з таких частин: підсистем судової системи за характером юрисдикції окремих із них; судів, які входять до складу зазначених підсистем: загальних, апеляційних, вищих спеціалізованих (касаційних); структурних частин судів (судових палат); суддів, які входять до особового складу (колективів) окремих судових органів.

У літературі поставлено під сумнів правомірність уважати суддів елементами судової системи. Як зазначив І.В. Назаров, «... суддя порівняно з судом не має внутрішньої структури, склад і повноваження його відрізняються в разі. Тому бути рівноцінним елементом, що утворює єдину систему разом із судами, суддя не може» [3, с. 173].

Важливим показником структуризації судової системи є її поділ на ланки та інстанції. «Ланка судової системи – це сукупність судів, які мають однакову структуру, організаційну побудову, повноваження й у більшості випадків діють у межах територіальних одиниць, прирівняних за адміністративним статусом» [4, с. 113]. Зауважимо, що остання з наведених ознак ланки судової системи не стосується Верховного Суду України й вищих спеціалізованих судів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

Поняття ланки судової системи не фігурує ні в Конституції України, ні в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», але фактично як державно-правова конструкція існує на практиці. Судова інстанція – різновид ланки судової системи – у юридичній доктрині розглядається як частина судової системи, що залежить від стадії судового розгляду справ [5, с. 695]. Здебільшого ланки судової системи й судові інстанції в Україні збігаються, за деякими винятками. Виходячи з цього, одним із принципів системи судів загальної юрисдикції є принцип інстанційності.

Останнім часом серед науковців і практиків, замість терміна «ланка», дедалі частіше використовується термін «рівень (рівні) судової системи». Це, зокрема, властиво для документів Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії). Ці рівні, як і ланки судової системи, можуть збігатися або не збігатися з судовими інстанціями. Це особливо характерно для тих країн Європи, де суди першої інстанції складаються з двох рівнів, причому суди другого рівня по частині справ виступають як суди апеляційної інстанції щодо судів першого рівня. Так, у Франції цивільні справи по першій інстанції розглядають трибунали малої інстанції з обмеженою юрисдикцією. Натомість трибунали великої інстанції розглядають, по-перше, по першій інстанції справи, які перевищують компетенцію трибуналів малої інстанції, а по-друге, мають право переглядати їх рішення

в апеляційному порядку, за винятком справ, розгляд яких зараховано до компетенції апеляційних судів. Аналогічні системи існують у сучасних Німеччині (дільничні суди та земельні суди), у Російській Федерації (мирові суди й районні суди) і в деяких інших країнах. Поєднання першої та апеляційної інстанції досить часто має місце й у судах апеляційної інстанції (розгляд справ по першій інстанції судом присяжних, справ особливої ваги апеляційними адміністративними судами тощо). У цих випадках рівень судової системи визначається, як правило, за характером справ, які становлять його основну юрисдикцію: перший і другий рівні судів першої інстанції, апеляційні суди (третій рівень), касаційні суди (четвертий рівень) [6, с. 103–104].

Загалом варто відзначити, що в 42 державах Європи, не кажучи вже про інші континенти, існують різні підходи до визначення кількості рівнів судових систем – від двох до чотирьох. Це значною мірою залежить від форми державного устрою (федеративної чи унітарної), характеристики адміністративно-територіального поділу, національних традицій. Вирішальну роль, на нашу думку, відіграють розміри території й кількості населення. Наприклад, для Ісландії, кількість населення в якій дорівнює Приморському району Одеси, достатньо двох рівнів: першої та апеляційної інстанції, що, природно, є неприйнятним для найбільших країн Європи (Росії, Німеччини, Франції, Італії, Іспанії, Польщі, тієї ж України). Не можна не брати до уваги ставлення й підходи до застосування принципів територіальності та спеціалізації під час визначення структури судової системи [6, с. 104]. Зазначимо, що в більшості країн Європи кількість рівнів судової системи не визначається, а самі ці рівні не виділяються в конституційних актах. Здебільшого автори конституцій обмежились тим, що назвали вищі органи судової системи, а решту залишили на розсуд законодавців.

Для сучасної структури судової системи України є властивими дві істотні, можна навіть сказати, революційні зміни. По-перше, усунення асиметричності структури судів загальної юрисдикції. Варто підкреслити, що діагноз «асиметричність» як ознаку серйозної хвороби української судової системи вперше поставив академік С.В. Ківалов. Він звернув увагу на те, що система загальних судів, які розглядають кримінальні й цивільні справи, складається з трьох ланок (місцеві суди – апеляційні суди – Верховний Суд), а система спеціалізованих судів – із чотирьох (місцеві суди – апеляційні суди – вищі спеціалізовані суди – Верховний Суд). «За такої умови, – відзначив він, – між дахом і двоповерховою будівлею утворюється порожнеча через відсутність вищих загальних судів. Архітектора, який запропонує проект такого будинку, оголосять божевільним, а от у побудові судової системи, як бачимо, все можливо» [7, с. 6–7].

Тривалий час поділ судів на спеціалізовані та неспеціалізовані залишався непоміченим теоретиками права й судьями-практиками. Між тим, елементарний здоровий глузд підказував, що, оскільки кожний суд, який входить до системи судів загальної юрисдикції, розглядає не будь-які справи, а лише ті, які зараховані до його компетенції процесуальним законом, він об'єктивно є спеціалізованим. Спеціалізація судів має відбуватися за галузевою ознакою та зумовленим нею видам судочинства. Це дає змогу вирізняти в межах загальної юрисдикції цивільну, кримінальну, адміністративну, а також господарську як особливий вид цивільної юрисдикції [8, с. 10].

Іншу думку висловив суддя Верховного Суду України В.В. Косарев, який вважає, що «спеціалізованими судами ... можуть бути суди, які розглядають спори, не пов'язані з основними конституційними правами та свободами громадян, а лише спори щодо предмета, який потребує

фахової експертизи у сфері науки, культури, техніки тощо... Про такі суди і йдеться у статті 125 Конституції України» [9, с. 6].

Проте можна відзначити певну непослідовність створення підсистем спеціалізованих судів, як і окремих судових органів, виходячи з інших причин. Одним із попередніх проєктів Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було передбачено створення окремих апеляційних судів адміністративної, господарської, цивільної, кримінальної юрисдикції [10, с. 9, 13].

Нині принцип територіальності при побудові структури судової системи виявляється в таких формах: а) один суд – одна адміністративно-територіальна одиниця (район, місто обласного значення, область, Автономна Республіка Крим, Київ, Севастополь); б) один суд – дві або більше адміністративно-територіальні одиниці (місто обласного значення і прилеглий район – для місцевих загальних судів, кілька регіонів – для апеляційних господарських і адміністративних судів) [6, с. 107].

На думку авторів Концепції удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні, «територіальну організацію місцевих та апеляційних судів не потрібно жорстко прив'язувати до адміністративно-територіального поділу. Юрисдикцію суду одного рівня доцільно поширити на території з приблизно однаковою кількістю населення» [8, с. 10].

У більш віддаленій перспективі в Україні можуть з'явитися підсистеми інших спеціалізованих судів з урахуванням багатого європейського досвіду їх функціонування: підліткових (ювенальних), трудових, фінансових, соціальних, патентних тощо. Звичайно, не потрібно форсувати їх утворення без огляду на реальні можливості держави. Досить при цьому згадати болісну десятирічну епопею створення адміністративної юстиції України. Остаточно, принаймні на досить тривалий історичний період, структура судів загальної юрисдикції України має бути відображена в новій або оновленій Конституції України [11, с. 31].

На жаль, доводиться констатувати, що проблема вдосконалення структури судової системи України перетворилася на «камінь спотикання» у відносинах нашої держави з Венеційською комісією (далі – ВК), чому немалою мірою сприяла обструкціоністська позиція деяких впливових українських політиків. При цьому звертає на себе увагу непослідовність висновків ВК [6, с. 108]. Так, у п. 20 висновку від 12–13 березня 2010 р. за проєктом Закону України «Про судоустрій і статус суддів» стверджувалось, що «існують чотири рівня судочинства, хоча, напевно, після касаційного провадження у вищому спеціалізованому суді Верховний Суд переглядатиме їхні рішення лише у зв'язку зі справами винятковими обставинами, що на практиці означатиме три судові інстанції» [12, с. 6]. Так усе-таки чотири чи три рівні?

У наступному п. 21 було відзначено, що «система судів виглядає непотрібно громіздкою. Оскільки вищі спеціалізовані суди мають діяти як касаційні інстанції й відтак виконуватимуть функції, які, зазвичай, належать Верховному Суду, постає питання: чи не слід було б злити ці два рівні в один і в такий спосіб хоча б спробувати спростити систему, позбавивши її зайвої бюрократії та адміністративного тягаря?». У п. 22 автори Висновку називають зазначену структуру «премудрою» (чи не дивне слово для юридичного документа – щось на кшталт вправ у фольклористиці), у якій таїться ризик (не прихований навіть, а «таїться»).

У Висновку ВК від 18 жовтня 2010 р. за наслідками вивчення чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» підтверджується в цій частині попередній висновок і знову стверджується, що «існування такої

кількості рівнів призводить до надмірної складності і затримки» [13, с. 4].

Усі ці твердження стосовно «надмірної складності», «премудрості», «бюрократизації», «адміністративного тягаря» тощо ні найменшим чином не мотивовані. Якщо навіть уважати, що сучасна структура судів України є чотирирівневою, то це є властивим і для тих країн Європи, де існують два рівні судів першої інстанції, чого немає в Україні. То чому б не висловити на їх адресу відповідні зауваження з боку ВК або навіть самої ПАРЄ?

Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 111 Конституції Литви (країни з тримільйонним населенням) існує чотири рівні судової системи: Верховний Суд Литви, Апеляційний Суд Литви, окружні суди, апилінкові (дільничні) суди. Існування такої структури виправдовується одним, але вагомим аргументом: вона влаштує Литву як суверенну державу. Це ж можна сказати про архаїчну й украй заплутану судову систему Англії як частини Великобританії. Чогось не чути, щоб британські політики та законодавці зверталися за рекомендаціями до ВК, як їм «облаштувати» свою судову систему [6, с. 109].

Не заперечуючи корисності звіряння практики вітчизняної законотворчості у сфері судоустрою не тільки з ВК, усебічної співпраці з нею в реалізації положень, визначених Статутом ВК, С.В. Ківалов уважає за потрібне використовувати такі варіанти реагування на її висновки: а) беззаперечна згода з ними й використання в законотворчості; б) прийняття до відома окремих пропозицій, у тому числі для використання їх у разі потреби; в) визнання окремих пропозицій доцільними, проте передчасними, зокрема якщо вони суперечать нормам Конституції, до перегляду цих норм; г) незгода з окремими висновками та пропозиціями, якщо вони є необґрунтованими або суперечать національним інтересам України [14, с. 104–106].

Загальні підходи до вирішення цих питань мають бути, на думку В.В. Долежана, такими. По-перше, доцільно виходити з того, що рекомендації (саме рекомендації, а не вказівки) ВК, відповідно до її статуту, мають консультативний характер. По-друге, відповідність законодавства України так званим європейським стандартам означає, що в правотворчій і правозастосовній практиці наша держава обов'язково повинна додержуватись фундаментальних принципів і цінностей, які зумовлюють сутність демократичної судової системи. Якщо ВК вважає, що окремі з цих засад порушуються, поряд із констатацією таких звинувачень бажано, щоб вони мотивувалися. Відсутність мотивації не може не впливати на характер реагування на них. По-третє, конкретні моделі, які стосуються структури судів, або їх фрагменти в країнах Європи відзначаються винятковою строкатістю. Відтак будь-яка пострадянська країна, у тому числі й Україна, може взяти за взірць той чи інший варіант. У такому разі навряд чи будуть підстави для докорів у частині недотримання європейських стандартів, особливо коли йдеться про держави «патентованої демократії», тобто члени Європейського Союзу [6, с. 109–110].

Висновки. На нинішньому етапі триває судова реформа, передбачена Указом Президента України «Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки». Основні цілі Стратегії реформування судової влади – системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів – як на рівні конституційних змін, так і на рівні впровадження першочергових невідкладних заходів, які забезпечать необхідні позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів. Завданнями Стратегії є такі: 1) окреслення кола проблем і визначення їх причин, які необхідно усунути шляхом реформування судоустрою, судочинства й суміжних пра-

вових інститутів; 2) визначення напрямів, заходів та етапів реформування судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів; забезпечення належного рівня координації та стратегічного планування процесу реформування; 3) визначення орієнтирів для розроблення відповідного плану дій щодо реалізації Стратегії, а також очікуваних результатів і показників реалізації реформи системи судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів; підвищення ступеня довіри суспільства до органів судової влади та суміжних правових інститутів [15].

Також зазначимо, що проведення судової реформи, яку Президент України визначив як одне з першочергових завдань, безумовно, сприятиме встановленню верховенства права, забезпеченню ефективного захисту прав і свобод громадян, а також створенню судової системи, яка повною мірою відповідатиме кращим європейським стандартам.

Список використаної літератури:

1. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/2011-roman-kuibida.html>.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42. – Ст. 529.
3. Назаров І.В. Судові системи країн Європейської союзу та України: генезис та порівняння / І.В. Назаров. – Х. : Фінн, 2011. – 432 с.
4. Руденко М.В. Судова влада та правоохоронні органи України / М.В. Руденко, М.М. Говоруха, Г.С. Рибалко. – Х. : Харків юрид., 2007. – 548 с.
5. Шибіко В.П. Інстанція судова / В.П. Шибіко // Юридична енциклопедія. – К. : Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 2. – 1999. – С. 695–696.
6. Долежан В.В. Судова реформа і раціоналізація судової системи України / В.В. Долежан // Наук. пр. Одес. нац. юрид.

акад. : зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), В.М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін. ; відпов. за вип. В.М. Дрьомін ; МОНмолодьспорт України, ОНЮА. – О., 2011. – Т. 10. – С. 101–112.

7. Ківалов С.В. Шляхи вдосконалення конституційних основ судоустрою і судочинства / С.В. Ківалов // Голос України. – 2008. – 24 черв. – С. 6–7.

8. Концепція удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, ухвалена на шостому пленарному засіданні Комісії 22 берез. 2006 р. – К., 2006. – 28 с.

9. Косарев В. Судова реформа – розквіт чи занепад? / В. Косарев // Юридичний вісник України. – 2010. – № 16. – С. 6.

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України. – К. : Проект, 2008. – 85 с.

11. Долежан В.В. Удосконалення Конституції України як передумова судової реформи / В.В. Долежан // Право України. – 2007. – № 11. – С. 30–34.

12. Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ухвалений Венеціанською комісією на 82-му пленарному засіданні 12–13 березня 2010 р. – Страсбург, 16 березня 2010 р. – 27 с.

13. Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи № 588/2010, ухвалений Венеціанською комісією на 84-му пленарному засіданні 15–16 жовт. 2010 р. – Страсбург, 18 жовтня 2010 р. – 26 с.

14. Ківалов С.В. Судебная реформа в Украине: разочарования и надежды : [монография] / С.В. Ківалов. – О. : Юрид. лит., 2010. – 312 с.

15. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.