

Василевич Марина Віталіївна –
ад'юнкт кафедри конституційного та
міжнародного права КНУВС

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Досліджено організаційні та правові засади становлення і реформування судової системи України. Визначено цілі та завдання кожного з етапів реформування й оцінки досягнутих результатів. Сформульовано основні причини проведення реформи та подальші шляхи вдосконалення судової системи України.

In the article is explored organizational and legal bases of becoming and reformation of the judicial system of Ukraine. Purposes and tasks of each of stages of reformation and estimation of the attained results are determined. The principal reasons of carrying out reform and subsequent ways of improvement of the judicial system of Ukraine are formulated.

Важливу роль у суспільстві та державі відіграють суди, які покликані здійснювати правосуддя і бути важливим елементом стимулювання та противаг між гілками влади.

Перші згадки про суди сягають своїм корінням до ранніх цивілізацій. Дані про функції правосуддя можна знайти у папірусах Стародавнього Єгипту XVI–XVII ст. до н.е., а також у таких історичних джерелах, як: “Книга Суддів”, Старий Завіт, Закони Ману тощо. Існує думка, що саме правосуддя було однією з первинних і найважливіших функцій ранніх держав та первісного суспільства [1, с. 18].

З часу виникнення перших судів та становлення судової влади вони пройшли складний історичний шлях розвитку. Тривалий час суди та судова влада в Україні перебували під впливом судових систем Австро-Угорщини, Польщі, Румунії та Російської імперії, до складу яких входили українські землі.

Чергові спроби сформувати національну судову систему було здійснено в Україні в 1918–1921 рр. Так, у Статуті про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (УНР), ухваленому 29 квітня 1918 року та більш відомому як Конституція УНР 1918 року, було задекларовано принципи організації і діяльності національних органів судової влади. Але намагання УНР сформувати повноцінний sudoустрій виявилися марними, і у 20-х рр. XX ст. в Україні

почала формуватися система радянського судоустрою, що проіснувала до розпаду у 1991 році СРСР [2, с. 269].

Діяльність судової системи кінця ХХ ст. починається у 1923 році, коли, відповідно до затвердженого Всеукраїнським Центральним Виконавчим комітетом Положення про судоустрій УРСР на території республіки, було затверджено єдину систему судових органів на чолі з Найвищим Судом УРСР.

У радянських конституціях принцип розподілу влади не знайшов свого належного втілення. У них закріплювалася судова система, але про судову владу як окрему гілку державної влади нічого не йшлося. Уперше принцип розподілу влад на законодавчу, виконавчу та судову був закріплений у Декларації про Державний суверенітет України, яка була прийнята Верховною Радою України 16 липня 1990 року. Цей принцип на конституційному рівні проголошується як один з важливих принципів організації державної влади. З цього часу починається формування судової влади в умовах існування України як незалежної правової держави.

Прийняття Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 року) й Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року), а також виникнення необхідності реального забезпечення прав і свобод громадян, що ґрунтується на верховенстві закону, зумовили необхідність проведення судово-правової реформи.

Необхідність судово-правової реформи була зумовлена й тим, що суди республіки та вся системи юстиції, чинне законодавство, що регулювало діяльність правоохоронних органів, переживало глибоку кризу, викликану багатьма чинниками, що негативно впливали на їх діяльність. Найбільш вагомими з них були такі, по-перше, суди були важливим інструментом командно-адміністративної системи і змушені бути провідниками її волі; по-друге суд не мав реальних владних повноважень, а система безконтрольно користувалась судами. Судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також усі галузі права у відповідність до соціально-економічних змін, що відбувалися у суспільстві [3].

28 квітня 1992 року Верховною Радою України схвалено Концепцію судово-правової реформи в Україні. Напрями реформування судової системи зводились до трьох основних:

реформування судової системи та вдосконалення форм судочинства;

реформа правоохоронних органів, зокрема прокуратури, органів досудового слідства, органів юстиції, адвокатури;

реформа процесуального законодавства.

Проведення цієї реформи провадилось поетапно, проте строків виконання кожного етапу не встановлено.

Відповідно до Концепції, перший етап передбачав розроблення і затвердження Концепції судової реформи Верховною Радою України; внесення змін та доповнень до Закону "Про судоустрій України", Кри-

мінально-процесуального та Цивільно-процесуального кодексів; підготовку та прийняття законів про Конституційний Суд України, адвокатуру, про статус суддів; проведення інтенсивної роботи з підготовки Кримінального, Цивільного та Господарського кодексів України, Кодексу про адміністративні правопорушення, Кодексу законів про працю України; підготовчу роботу щодо створення судової міліції; розробку та прийняття законодавчих актів із створення Слідчого комітету.

Другий етап передбачав створення адміністративних судів, судів із розгляду сімейних справ, у справах неповнолітніх, створення Вищого апеляційного суду України.

Третій етап передбачав вивчення й узагальнення ефективності судово-правової реформи; внесення змін і доповнень щодо вдосконалення діяльності судової влади; прийняття законодавства про подальше удосконалення законодавства з питань організації і діяльності судів, органів розслідування; проведення подальшої роботи щодо спеціалізації судів [3].

На виконання цих положень протягом 1992–1994 рр. Верховна Рада України прийняла законодавчі акти про внесення змін до Закону України "Про судоустрій України", прийнято закони про статус суддів, Конституційний Суд України, Арбітражний Суд, кваліфікаційні комісії суддів, адвокатуру, нотаріат.

Серед визначених Концепцією судово-правової реформи завдань, які необхідно було розв'язати на першому етапі її реалізації, сьогодні залишилися не вирішеними питання організації Слідчого комітету та створення нового Кримінально-процесуального кодексу України.

Реалізація завдань, визначених у Концепції судово-правової реформи, гальмувалася за відсутністю конституційно-визначених положень про систему правосуддя. А тому важливою подією в розвитку національного судоустрою і судочинства стало прийняття Конституції України 28 червня 1996 року, яка закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) і визначила, що правосуддя в Україні здійснюється лише судами (ст. 124) [4]. Цей правовий акт має важливу нормативно-правову цінність у напрямі становлення та розвитку правосуддя. На основі нього буде здійснюватись реформування всього законодавства про судоустрій та процесуального законодавства загалом.

Проте варто визнати, що судово-правова реформа в період між прийняттям Конституції України та проведенням "малої" судової реформи (1996–2001 рр.) характеризувалась певною інертністю. Причинами такої ситуації були: по-перше, – відсутність чітких положень концептуального визначення подальших шляхів реформування судової влади. Хоч проекти нової концепції судово-правової реформи розроблялись, але затвердження парламентом кінцевого документа так і не відбулося; по-друге, – робота щодо приведення законодавства у відповідність із прийнятою Конституцією України здійснювалась

переважно у формі підготовки законопроектів про судоустрій; по-третє, – правове забезпечення діяльності судової системи здійснювалось за рахунок роз'яснення судом у Постановках Пленуму Верховного Суду України. Цей орган взяв на себе невластиву йому функцію законодавця. Але навіть це не могло вирішити прогалин законодавства [5, с. 10].

Над проектом закону про судоустрій працювали Верховна Рада України, Верховний Суд України, Міністерство юстиції України та інші суб'єкти законодавчої ініціативи, проте узгодженого законопроекту, який би був позбавлений недоліків і задовольняв інтереси всіх державних інституцій, підготовлено не було.

Проведення у 2001 році судово-правової реформи після закінчення дії Перехідних положень Конституції України було обумовлено декількома об'єктивними чинниками: по-перше, – закінчувалася дія Перехідних положень Конституції України, якими було відстрочено необхідність утілення конституційних засад правосуддя на п'ять років. Тобто необхідно було ввести в дію конституційні положення, що стосувалися побудови та функціонування судової системи України. У зв'язку з цим, законодавство України мало суттєво змінитися; по-друге, – за процесом приведення законодавства України у відповідність із визначеними в Конституції України положеннями спостерігали міжнародні організації. Законодавчі зміни були прийняті посліхом у зв'язку із закінченням строку дії перехідних Положень, що призвело до неготовності судів функціонувати в нових умовах.

Наступним кроком у реалізації судово-правової реформи стало прийняття нового Закону України "Про судоустрій України" від 7 лютого 2002 року, який є чинним і сьогодні. У цьому правовому акті було об'єднано низку законодавчих актів, які регулювали організацію і діяльність судів. Зокрема, це попередній Закон "Про судоустрій України" від 21 червня 2001 року та закони "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України" від 2 лютого 1994 року, "Про органи суддівського самоврядування" від 2 лютого 1994 року [5]. Незважаючи на те, що зазначений закон став одним із найбільших досягнень у реалізації судово-правової реформи, він не вирішив усіх проблем реалізації та здійснення правосуддя в Україні.

На цьому етапі реформи остаточно було вирішено проблему запровадження конституційного положення про апеляційне та касаційне провадження. Але водночас залишаються проблемні питання. Зокрема, після фактичного перейменування обласних судів в апеляційні за ними залишилася підсудність цілої низки окремих категорій кримінальних та цивільних справ у першій інстанції. На думку багатьох вчених, яку ми поділяємо, така практика є несумісною із самою сутністю апеляційної інстанції, яка у більшості світових судових систем має єдину функцію – перегляд рішень судів першої інстанції [6, с. 8].

Питання про стан і засади судової реформи залишаються складними й актуальними. Сьогодні в державі немає чіткого бачення мети реформи, шляхів її проведення і напрямів здійснення. На жаль, аналіз законів, які було прийнято на розвиток реформи, свідчить, що вони не ґрунтуються на одній, єдиній для них усіх, ідеї. Автори цих законопроектів сьогодні більше дбають не про надійний захист прав та інтересів людини у сфері судочинства, а про створення абстрактних моделей.

Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 було затверджено "Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів", якою визначено, що з метою реалізації Концепції необхідно забезпечити становлення в Україні судівництва, як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права, відповідно до європейських стандартів, і гарантує право особи на справедливий суд.

Завданням Концепції є створення цілеспрямованої науково обґрунтованої методологічної засади розвитку правосуддя в Україні на найближчі десять років, визначення шляхів удосконалення законодавства у цій сфері, усунення негативних тенденцій, що виникли внаслідок непослідовності здійснення попередньої судової реформи, забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, посилення гарантій незалежності суддів, створення можливостей для розвитку позасудових способів розв'язання спорів [7].

На думку суддів-практиків, судова реформа не буде ефективною, якщо вона проводитиметься окремо від заходів, спрямованих на розбудову України як демократичної і правової держави. Судова реформа, на їх думку, має бути головною складовою правової реформи.

У подальшому судова реформа має відбуватися шляхом паралельного здійснення перспективних та першочергових заходів. До перших належать заходи, що пов'язані із внесенням змін до Конституції України. Саме в ній мають бути визначені стратегічні та ідеологічні пріоритети судоустрою і судочинства.

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Але Конституцією України не визначено, які саме органи належать до судової влади (на відміну від органів законодавчої та виконавчої влади), що спричинило відсутність чіткого й системного бачення стратегії реформи в законодавчому процесі, непослідовні й суперечливі кроки при розбудові судової системи.

Тому, на думку практичних суддів, яку ми поділяємо, саме в Конституції України потрібно визначити, які органи судової влади входять до складу судової системи. Зокрема, до таких органів слід віднести: суди, судову міліцію, Вищу раду юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України.

Питання судоустрою має вирішуватись не в Конституції України, а в законодавстві. Це дало б можливість Верховній Раді України оперативно реагувати на зміни, що відбуваються у суспільстві. Наприклад, конституційні положення про те, що Вищі суди є вищими органами спеціалізованих судів, не дозволяють створити спеціалізовані суди тільки на рівні місцевих судів (сімейні суди могли б створюватись лише на рівні судів першої інстанції). Якщо створити такі суди на рівні першої інстанції, відразу ж, згідно з Конституцією України, треба створювати відповідні апеляційні та вищі суди, що не завжди потрібно, але завжди дуже дорого. Проблему можна було б вирішити шляхом вилучення з Конституції України положення про вищі суди як вищі судові органи спеціалізованих судів.

У Концепції підтримується ідея про загальну спеціалізацію судової системи, створення вищих цивільного та кримінального судів, позбавлення Верховного Суду України касаційних повноважень. Але будь-яких переконливих доказів, що ця система працюватиме більш ефективно, не існує. Проблеми, що сьогодні існують у Верховному Суді України, стануть проблемами вищих судів. Таким чином Верховний Суд України втратить важелі впливу на практику застосування законодавства і не зможе забезпечити однакове застосування законів. Створення 4-ланкової судової системи, тобто позбавлення Верховного Суду України касаційних функцій і перекладення таких на вищі цивільний або кримінальні суди, призведе до збільшення строків розгляду судових справ.

Стосовно способів формування Вищої ради юстиції та кількості членів від кожного суб'єкта, що бере участь у формуванні її складу, то варто зазначити, що та модель, яка використовується в Україні, не має аналогів у жодній демократичній державі світу і не відповідає міжнародним рекомендаціям з питань незалежності судової влади, зокрема Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № 12(94) від 13 жовтня 1994 року "Незалежність, дієвість та роль суддів". У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідно внести зміни до ст. 131 Конституції України щодо формування Вищої ради юстиції з тим, щоб судді (у тому числі судді у відставці) становили більшість її конституційного складу.

На переконання більшості суддів, необхідно вдосконалити положення частини першої ст. 130 Конституції України щодо фінансування судів для того, щоб унеможливити виділення коштів на потреби судів на рівні, нижчому за фактичні потреби на процесуальну діяльність, унеможливити фінансування в ручному режимі, а також передбачити реальну участь органів суддівського самоврядування у бюджетному процесі [8, с. 5].

Вивчення й узагальнення судової практики місцевих судів, ретельний аналіз даних судової статистики нерідко свідчить про гостру потребу внесення змін до законодавства, оскільки наявні суперечності в нормах права. Однак за новою Конституцією України право законодавчої ініціативи вищому органу судової влади, яке він мав раніше, не

належить. Не маючи права законодавчої ініціативи, Верховний Суд України і нині розробляє та вносить законопроекти, але не безпосередньо, а через інших суб'єктів законодавчої ініціативи Президента України, народних депутатів України чи Кабінет Міністрів України. Усе це призводить до того, що в багатьох випадках пропозиції Верховного Суду України залишаються нереалізованими. На думку фахівців, яку ми поділяємо, на сучасному етапі поступового створення правової держави, формування громадянського суспільства є потреба надати Верховному Суду України право законодавчої ініціативи, внісши відповідні зміни до Конституції України.

Таким чином, за 17 років існування незалежної держави наша країна пройшла певний шлях, що характеризується позитивними та негативними здобутками. Сьогодні взято курс на європеїзацію законодавства, і судівництва зокрема, проте досягти результатів у цьому напрямі неможливо, якщо судова реформа не ґрунтуватиметься на одній ідеї. Змінити правосуддя на благо людини не вдасться, якщо ми будемо намагатися побудувати європейську судову систему, незважаючи на власний позитивний досвід, що накопичувався роками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Коркунов Н. М. – СПб., 1909. – Т. 1.
2. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : [підручник] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко – К. : 2006.
3. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 року.
4. Коментар до Конституції України. – К., 1996.
5. Сердюк В. О. Проблеми реалізації судово-правової реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. О. Сердюк. – К., 2007.
6. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Р. О. Куйбіда. – К., 2006.
7. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 трав. 2006 року.
8. Іллю К. Ф. Судова реформа має бути головною складовою правової реформи / К. Ф. Іллю // Юридичний вісник України. – 2007. – № 50. – 15–21 груд.