

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Судова реформа, що здійснюється в Україні вже десять років, безперечно, має в своєму активі певні досягнення, пов'язані зі зміцненням статусу судді, впровадженням і розвитком органів суддівського самоврядування, покращанням матеріального забезпечення суддів тощо. Разом із тим можемо констатувати, що справжньої реорганізації, тобто досягнення визначеної мети – доступності судової влади, забезпечення права на справедливий розгляд справи в розумні строки належним і безстороннім судом, не відбулося. Тому вважаємо, що найбільш актуальною на даний час є проблема підвищення ефективності функціонування саме судової системи. Якщо й вести мову про продовження судової реформи, то перш за все слід вирішувати саме ці питання, а не займатися вдосконаленням статусу суддів.

В Україні нагальною є потреба комплексного підходу до розв'язання низки завдань по організації та функціонуванню судової влади відповідно до європейських стандартів. У цій статті ми спробуємо проаналізувати наявні проблеми відправлення правосуддя й запропонуємо деякі шляхи щодо реформування судової системи.

Питання підвищення ефективності судової діяльності порушували у своїх наукових працях І. Бондаренко, С. Кальченко, В. Коваль, Д. Костржевський, В. Сердюк [Див.: 1-5] та ін., але вони залишаються дуже актуальними й сьогодні, бо проблеми в цій сфері й досі існують.

Слід зазначити, що під ефективністю судової системи розуміється здатність судової влади вирішити в розумні й по можливості в найкоротші строки судові справи при дотриманні прав особистості й забезпеченні 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.

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) виявити та усунути практичні недоліки процесуального й організаційного характеру, що позитивно вплине на якість та ефективність судової діяльності.

Так, у чинному законодавстві України досі існує безліч протиріч і колізій, які породжують помилки в діяльності судів, неоднакове його правове застосування. Окремі судові процедури взагалі не врегульовані. Верховний Суд України позбавлений права законодавчої ініціативи з 1996 р., а тому не в змозі активно впливати на процес законотворення. Навіть постанови Пленуму Верховного Суду України сьогодні мають лише рекомендаційний характер для судів. Прецедентного значення рішення цього Суду теж не мають.

Наріжною проблемою стосовно підвищення ефективності судової діяльності є забезпечення дійової, а не декларативної незалежності суддів від будь-якого впливу на процес прийняття ними судового рішення. Без гарантування судді реальної незалежності держава не може сподіватись на справедливе вирішення судової справи, а значить, і довіру суспільства до рішень суду. Особиста безпека, професійна зрілість, адекватна зарплата, належне робоче приміщення й умови праці, справедливий порядок розподілу справ між суддями – це ті чинники, що визначають незалежність суддів. Не зосереджуючись зараз окремо на кожному з них, окремо відзначимо існуючу практику надання суддям житла органами місцевої влади (а не державою), що, зрозуміло, певним чином впливає на самостійність та об'єктивність судових рішень, особливо при розгляді адміністративних справ.

Ще однією обставиною, що перешкоджає незалежності суддів, є надзвичайні владно-розпорядчі повноваження голів судів стосовно розподілу справ між суддями. В українських судах практикується одноосібний розподіл ними справ, призначених до слухання, при цілковитій відсутності інструкцій, які містили б критерії об'єктивності таких дій. На відміну від України, законодавством, наприклад, Греції передбачено систему визначення за жеребом складу суду з кримінальних справ, що гарантує функціональну незалежність суддів.

Наступною проблемою, що суперечить загальноєвропейській нормі гласності судочинства, є дефіцит приміщень для судових слухань. Значна кількість приміщень судів не відповідає вимогам відправлення правосуддя. Українським судам не вистачає 1284 зали судових засідань. Деякі судові справи розглядаються суддями або в особистих кабінетах, що з об'єктивних причин, обмежує право громадян бути присутніми на судових засіданнях. Навіть з формальної точки зору така практика може стати підставою для скасування рішень суду, бо судовий процес, згідно із законодавством повинен мати відкритий, гласний характер. Панує практика, коли судді вирішують справи в порядку черговості, що призводить до порушення строків їх розгляду й надходження скарг громадян.

Існують недоліки з реальним забезпеченням рівності процесуальних можливостей сторін і права на змагальне судочинство, особливо з кримінальних справ. Саме рівність процесуальних можливостей сторін є найвагомішим серед основних положень справедливого судового розгляду. Міжнародні стандарти справедливого судового провадження закріплюють, що всі сторони судового розгляду справи мають рівні процесуальні можливості. Жодна зі сторін щодо іншої не вправі мати будь-яку перевагу з надання доказів у суді. Практика Європейського суду з прав людини свідчить, що при визначенні справедливості всього судового слухання характер отриманих доказів і спосіб їх одержання мають значення. Так, у сфері кримінального процесу для дотримання прав сторони, яка виконує функцію захисту, потрібно, щоб докази пред'являлися в присутності обвинуваченого на відкритому розгляді і щоб вони могли оспорюватися під час змагального процесу. Ця вимога включає можливість ставити запитання свідкам, оспорювати докази. Отже, для підвищення ефективності судової діяльності слід запровадити в кримінальний процес реальну змагальність.

Варто зробити максимально доступними безкоштовні кваліфіковану допомогу адвоката й професійне представництво в суді, передбачити будь-які інші форми такої юридичної допомоги (зокрема, розвиток інституту так званих «юридичних клінік», практикування в яких студентів-юристів могла б стати частиною їх освіти).

Серйозним каменем спотикання в судах України є тяганина при розгляді справ, що виникає як від перевантаженості суддів справами, так і від чинників, які не залежать від діяльності судів. Разом із тим треба зазначити, що за статистикою оперативність судового провадження щорічно поліпшується, скорочуються строки розгляду справ. Так у 2005 р. з порушенням процесуальних строків було розглянуто майже на 25% менше кримінальних і цивільних справ, у зв'язку з чим зменшилися на 16% залишки нерозглянутих справ порівняно з 2004 р.

Саме тривалість судового розгляду справи, яка виходить за межі розумного строку, Європейським судом з прав людини вважається порушенням ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Для визначення такого розумного строку Європейський суд оцінює такі обставини, як-то: (а) загальна тривалість розгляду справи в суді; (б) її складність; (в) особиста поведінка обвинуваченого; (г) оперативність роботи правоохоронних органів. Згідно з ч. 1 ст. 6 Конвенції важливим є тільки те зволікання, яке так чи інакше залежить від державного органу, наприклад, при поданні доказів. Якщо затримки відбуваються з вини приватної сторони, держава не несе за це прямої відповідальності. Проте можуть виникнути запитання: чи вжив суд належних заходів щодо забезпечення швидкості розгляду, чи, наприклад, він розтягував строк без належних на те підстав і сприяв у такий спосіб перевищенню розумного строку?

Вбачається, що вирішувати проблему тяганини в судовому слуханні справи слід комплексними заходами, зокрема, за декількома напрямками, як-то: (а) організаційне вдосконалення роботи судового механізму; (б) розвиток інститутів несудового й досудового вирішення конфліктів; (в) подальший розвиток інститутів третейських судів та аналогічних інститутів з інших категорій справ (так званих органів альтернативної юстиції); (г) подальший розвиток системи спеціалізованих судів та активне впровадження їх спеціалізації в судах першої інстанції; (д) ліквідація або реорганізація інституту народних засідателів, оскільки ефективність їх роботи в силу об'єктивних причин є достатньо низькою.

Що стосується розвитку інститутів несудового й досудового вирішення конфліктів, то вважаємо, що значну кількість спорів адміністративно-правового характеру досить ефективно могли б вирішувати, приміром, органи з розв'язання конфліктів, що функціонують у системі виконавчої влади. До того ж існує низка так званих безспірних позовів, для вирішення яких також можуть застосовуватися несудові механізми. Позитивними моментами слід також визнати популяризацію інституту третейської юстиції й розвиток інституту медіації (тобто примирення сторін) на досудовій або судовій стадії.

Прискорити проходження справ у судовій системі допоможе більш розгалужена система спеціалізованих судів — податкових, земельних, ювенальних, пенітенціарних та ін. На даний час функціонує лише система господарських та адміністративних судів. До того ж часу повинна більш широко запроваджуватись спеціалізація суддів.

Значну роль у звантаженості судів відіграє недосконалість норм законів, які в багатьох випадках штучно викликають спірні ситуації щодо ініціювання подання позовів, або, навпаки, не створюють правових бар'єрів для подання необгрунтованих позовів.

Значно підвищити ефективність судової діяльності, на нашу думку, зможе відмова від інституту народних засідателів, контингент якого становлять здебільшого пенсіонери й безробітні, які, не маючи фахової юридичної освіти, часто майже не орієнтуються в складних правових питаннях.

Однією з проблем, що впливає на якість судової діяльності, є великий відсоток відкладення судових слухань через неявку учасників процесу — адвокатів, свідків або експертів, що пояснюється в основному неефективною практикою вручення повісток. На жаль, судді не мають дієвої можливості притягати до відповідальності осіб, які не з'явилися в судові засідання, за неповагу до суду. Українським законодавством не передбачено системи відповідних дисциплінарних заходів і стосовно адвокатів. Підвищенню ефективності судового провадження може сприяти встановлення більш серйозних санкцій до сторони, з вини якої не відбулося судові засідання, зокрема, шляхом (а) позбавлення права на певні процесуальні дії, (б) рішення про відшкодування збитків і компенсацію витрат, (в) накладення штрафу, (г) відмови в подальшому розгляді справи тощо.

Суттєвим недоліком національного законодавства є жорстка регламентація строків слухання справ без урахування ступеня їх складності. Це спричиняє певний психологічний тиск на суддів і як наслідок — винесення недостатньо обгрунтованих або передчасних рішень, після яких справи через деякий час знов повертаються на новий розгляд у суди першої інстанції. виправити таку ситуацію може встановлення відповідних строків слухання справ різних категорій.

На тяганину в судових інстанціях впливає також і відсутність чітких, однозначних формулювань у процесуальних кодексах, що породжує практику різного тлумачення норм законів суддями судів першої й апеляційної інстанцій, сторонами по справі, і, в результаті чого затягується набуття судовими рішеннями сили через перегляд справи чи повернення її на додаткове розслідування.

Усунення організаційних недоліків у діяльності судів також може стати суттєвим кроком у напрямку її поліпшення. Судді повинні бути позбавлені непритаманних їм обов'язків непроцесуального характеру. До службовців апарату суду повинні перейти всі функції з організації й координації діяльності співробітників суду.

Незадовільне фінансове й технічне забезпечення судових установ теж значно гальмує проходження справи в суді. Ось чому доцільно було б порушити питання про реформування системи матеріального забезпечення діяльності судів, наприклад, шляхом створення відповідного органу в системі судової влади і реорганізації Державної судової адміністрації як органу виконавчої влади, що недостатньо добре здійснює покладені на нього функції.

Через громіздку процедуру призначення багато суддів тривалий час не мають голів чи їх заступників. Із тієї ж причини значна чисельність суддів місяцями чекає звільнення з посади за віком, отримуючи при цьому заробітну плату, але не виконуючи суддівських повноважень. Разом із тим проблема звантаженості суддів продовжує бути дуже актуальною. Якщо 5 років тому суддя одержував на місяць для вирішення по суті по 40-50 справ і матеріалів, то зараз у половині судів України на нього їх припадає до 200. При цьому держава не забезпечує повного комплектування суддівського корпусу: щорічно майже 1,5 тис. посад суддів є вакантними.

Покращити функціонування судової системи можна також підвищенням професіоналізму суддів і службовців апарату суду. Але в Україні досі немає Державної програми підготовки таких фахівців. Існуюча Академія суддів забезпечує лише підвищення кваліфікації суддів, але в той же час не має навіть гідного приміщення й фінансується значно гірше, ніж інші академії, що готують правників. За браком фінансування судді місцевих судів, особливо з невеликим стажем суддівської роботи, не мають змоги стажуватися в судах вищого рівня. А хіба може судова система надійно працювати без кваліфікованих працівників апарату судів?

Викладене свідчить про нагальну потребу в новому програмному документі, який визначив би основні напрямки державної політики щодо підвищення ефективності судової діяльності на засадах верховенства права й справедливого судочинства відповідно до європейських стандартів.

Список літератури: 1. *Бондаренко І.* Судова система України та її реформування у сучасних умовах // *Право України.* – 2002. – № 8. – С. 37-41. 2. *Кальченко С.* Щодо необхідності уважного врахування європейських стандартів при підготовці реформи судової системи // *Юрид. журн.* – 2006. – № 11. – С. 112, 113. 3. *Коваль В.* Актуальні проблеми функціонування судової системи України // *Право України.* – 2003. – № 12. – С. 20-24. 4. *Костржевський Д.* Як створити ефективну судову систему // *Голос України.* – 2005. – 10 черв. (№ 106). – С. 9. 5. *Сердюк В.* Концепція розвитку правосуддя і реформування судової системи: окремі аспекти // *Вісн. Верхов. Суду України.* – 2004. – № 8. – С.41-45.

Надійшла до редакції 08.11.2007 р.