
СТРАТЕГІЧНЕ БАЧЕННЯ НАСТУПНИХ КРОКІВ СУДОВОЇ РЕФОРМИ



ЛІДІЯ МОСКВИЧ

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сьогодні в усьому світі спостерігається підвищення суспільної значимості суду, що актуалізує необхідність пошуку адекватних засобів, спрямованих на удосконалення судової діяльності з метою підвищення її ефективності та відкритості для потреб громадянського суспільства. Для сучасної України робота у цьому напрямі має особливе значення, оскільки якість судової системи в цей час — найважливіший фактор модернізації вітчизняної економіки та гарантія демократичних перетворень у соціально-політичній сфері.

Розпочатий з прийняттям у 1996 році Конституції України пострадянський етап в українській історії започаткував формування в країні самостійної гілки судової влади в межах закріпленого Основним Законом принципу поділу влади. Цей же час асоціюється з початком широкомасштабної судової реформи, яка

продовжується і тепер. На наш погляд, новий етап судової реформи має вирішити такі ключові питання функціонування судової системи, як:

- фактори, що впливають на якість правосуддя;
- ступінь реалізації на практиці основних принципів організації і здійснення правосуддя;
- взаємовідносини судової влади та суспільства.

Щодо першого — фактори, які впливають на якість правосуддя, — то необхідно зазначити, що серед іншого якість та ефективність механізму судового захисту права є одним із показників інвестиційної привабливості країни, оскільки будь-який бізнес бажає бути впевненим, що у випадку виникнення правового спору він зможе захистити свої права та інтереси у найбільш традиційний, навіть можна сказати транснаціональний спосіб — судовий. З цієї точки зору судова система справді є одним із найважливіших факторів сучасної економіки.

Про які ж показники якості правосуддя може йти мова? На наш погляд, першим і основним показником якості правосуддя є судові рішення — справедливе, законне, обґрунтоване. Судові рішення є результатом правозастосовної діяльності суддів. Які ж проблемні питання можуть поставати? Вони є очевидними:

1) відсутність єдності у судовій практиці стосовно одноманітних правових спорів. Власне, цьому питанню вже приділялося чимало уваги, зазначу лише, що відповідність судової практики стандарту правової передбачуваності може суттєво знизити навантаження на судову систему, бюджетні витрати на її утримання, а також сприяє досягненню взагалі цілей правосуддя — своєчасному захисту права;

2) низька якість судових актів пояснюється об'єктивними і суб'єктивними чинниками. До перших належать, зокрема, низька якість законодавства, колізійність його норм, нестабільність. До других — недостатня кваліфікація суддів. Щодо першого, то якість законодавства як фактор, що впливає на правозастосовчу діяльність суддів, можна оцінювати на рівні системи законодавства в цілому і на рівні окремих законодавчих норм, що розглядаються з точки зору їх соціального змісту та юридичної форми. Якщо говорити про законодавство в цілому, то необхідно мати на увазі, що неминучим наслідком пережитих українським суспільством складних трансформаційних процесів, пов'язаних з докорінним знищенням колишньої правової системи і формуванням принципово нової системи законодавства, стали прогалини та протиріччя в системі чинного законодавства, а також нестабільність законодавства, що суттєво ускладнюють правозастосовчу діяльність. Великий пласт проблем судового правозастосування пов'язаний з нечіткістю колізійного законодавства у сфері розподілу компетенції між судами. Інший аспект проблематики — якість окремих законів (окремих правових норм). Характер впливу цього чинника на правосуддя можна продемонструвати на ряді прикладів. Тому в сучасних умовах одним із найважливіших факторів удосконалення правосуддя та правозастосування в цілому є підвищення якості застосовуваного законодавства. Правотворчість та правозастосування постають як два взаємопов'язаних аспекти єдиного процесу утвердження правопорядку, а отже справедливою може бути теза, що низька якість законодавства може компенсуватися саме високим рівнем професійної якості судді, який здатен шляхом застосування принципів права розв'язати правову аномалію та постановити якісне судові рішення. Тому проблеми вдосконалення правосуддя необхідно ставити і розв'язувати в контексті більш широкого та комплексного завдання — вдосконалення законотворчого процесу, підвищення якості законодавства та ефективності кадрової політики судової влади;

3) низький рівень виконання судових рішень. Власне, цей чинник менше залежить від самого суду, але він є реальним показником обґрунтованості існування суду, його утримання за рахунок платників податків, адже де логіка у витрачанні суттєвих бюджетних коштів, пов'язаних з утриманням судді, штату апарату суду, поточних витрат суду, пов'язаних із провадженням у судовій справі, якщо в результаті буде папірець, завдяки якому неможливо припинити порушення права та поновити його. На наш погляд, є очевидним, що технологія судового провадження має логічно завершену структуру, а саме: (а) звернення до суду, (б) судовий розгляд і (в) виконання судового рішення. Обмеження функцій суду лише стадіями звернення до нього й судовим розглядом значно знижує ефективність його діяльності, оскільки провадження в судовій справі фактично поділено між двома суб'єктами, які організаційно належать до різних гілок влади — судової та виконавчої. Брак дієвих механізмів контролю суду за виконанням судових рішень у силу природи останнього, зокрема,

його, так би мовити, «безініціативності», тобто спроможності діяти тільки за зверненням особи (наприклад, лише у разі скарги на бездіяльність органу виконання судового рішення), значно знижує ефективність і соціальну цінність судової діяльності. Тому, вочевидь, не випадково Європейський суд з прав людини вважає стадію виконання судового рішення частиною загального процесу із судового захисту права.

Тож актуальним є питання суттєвих змін у державній політиці щодо виконання судових рішень. Варто зазначити, що в сучасному світі функція виконання судових рішень не завжди покладається на державу, існують практики (наприклад, у таких країнах, як Франція, Бельгія, Люксембург, Чехія, Естонія), коли її доручають недержавним організаціям, які здійснюють цю діяльність на підставі державної ліцензії, що підтверджує їхнє право використовувати засоби примусового виконання судових рішень. Але цей приклад дозволяє лише зробити висновок, що основним концептом у питанні виконання судових рішень є не те, хто виконує судові рішення (суди, органи виконавчої влади, недержавні організації), а ефективність цієї діяльності (умови, засоби забезпечення, гарантії, механізми, контроль). З нашої точки зору, вдосконалення механізму виконання судових рішень пов'язане, в першу чергу, з поліпшенням системи контролю й відповідальності за невиконання або неналежне виконання рішень судів. Зокрема, з метою підвищення рівня виконання судових рішень доцільно надати суду право накладати штрафи на осіб, винних у невиконанні або неналежному виконанні судових рішень, і не тільки у справах, де боржником є суб'єкт владних повноважень. Подібна практика досить позитивно зарекомендувала себе в багатьох зарубіжних країнах, наприклад у Франції та Німеччині. Корисним було б також запровадження принципу відкритості виконавчого провадження, зокрема втілення в життя механізму соціального контролю за виконуваними рішеннями суду через загальнодоступні інформаційні мережі.

Наступним ключовим питанням судової реформи є ступінь реалізації на практиці основних принципів організації і здійснення правосуддя. Як убачається, до основних принципів організації та здійснення судової влади необхідно віднести незалежність суддів, доступ до правосуддя, змагальність судового процесу, його публічність та диспозитивність. Найсуттєвішим саме з точки зору стратегічного бачення пріоритетних питань сучасного етапу судової реформи є удосконалення реалізації на практиці таких принципів, як незалежність суддів та доступність правосуддя.

Незалежність судді і суду в цілому характеризується двома складовими: незалежність зовнішня (від впливу інших гілок влади) і незалежність внутрішня (від впливу всередині судових компонентів — дискреційних, корпоративних тощо). Тобто суддя має бути незалежним інституціонально та індивідуально. Чинне законодавство створило багато передумов для інституціональної незалежності суддів, але разом із тим, як відзначають сучасні експерти, рівень залежності суддів підвищується. Тому висунемо гіпотезу, що ключовою сучасною проблемою є саме індивідуальна — суддівська залежність. Основним показником залежності судді є винесене ним рішення. Тому основним стратегічним завданням судової реформи має бути забезпечення дійової, а не декларативної незалежності суддів від будь-якого впливу на процес прийняття судового рішення. Але разом із тим не треба вимагати від судді подвигу, треба розуміти, що без належних державних гарантій статусу судді неможливо вирішити це питання.

Другим найактуальнішим принципом організації та здійснення судової влади є доступ до правосуддя, який традиційно розглядається як відсутність надмірних судових витрат, судової корупції, складних судових процедур та надмірної тривалості судового провадження. Щодо рівня судових витрат, тривалості судового провадження та складності судових процедур, то якщо порівняти ці показники в Україні з відповідними показниками в інших європейських країнах, вони є середніми. Зокрема, за даними дослідження *Doing Business*, середній показник кількості процедур, необхідних для вирішення справи судом і виконання судового рішення, коливається від 20 до 50. За їх же системою оцінювання в Україні цей показник становить 30 судових процедур. Те ж стосується і тривалості судового провадження — показник України є меншим за середній показник для країн Східної Європи та Центральної Азії. Тому найбільшу актуальність викликає необхідність системних заходів для зниження судової корупції.

Згідно із дослідженням соціологічних служб, на думку українців, судова влада є найкорумпованішою інституцією в державі: понад 83 % опитаних вважають, що корупція досить поширена або охоплює все судівництво. Тобто у громадському сприйнятті саме судова гілка влади є найбільш корумпованою, вона здатна

підпадати під комерційний та політичний вплив. Варто зазначити, що проблема корупції у судовій владі — типове явище для країн перехідного типу розвитку, для більшості яких корупція у судовій владі спричиняє набагато більше шкоди, ніж будь-яка інша, оскільки навіть припущення, що судові органи є корумпованими, породжує у широкого загалу сумніви в ефективності антикорупційної діяльності як такої і взагалі щодо ефективності захисту права судовими засобами. За таких умов створення ефективних механізмів подолання й попередження цього негативного явища в органах судової влади є найбільш складним елементом антикорупційної політики держави.

Зазначене актуалізує питання розроблення і запровадження у практику функціонування судової влади антикорупційних стандартів як «єдиних для відокремленої сфери правового регулювання гарантій, обмежень чи заборон, що забезпечують попередження або зменшення впливу корупції на функціонування даної сфери». Іншими словами, йдеться про потребу розроблення системних заходів заборон, обмежень і дозволів, спрямованих на попередження корупційних проявів у сфері організації та функціонування судової влади. Ключовими питаннями (відправними точками) при опрацюванні таких антикорупційних стандартів для сфери судової влади, з нашого погляду, повинні стати: а) статус судді (кваліфікація та спосіб добору і призначення на посаду, строк перебування на ній, можливості для кар'єрного зростання); б) рівень фінансового забезпечення функціонування судів (гарантії їх належного і своєчасного фінансування; індексація і паритетність при розподілі фінансових ресурсів між гілками влади; недопущення одностороннього впливу виконавчої влади при формуванні бюджетного запиту на потреби судової влади; підвищення якості умов роботи в суді); в) правова регламентація (удосконалення механізмів притягнення судді до юридичної відповідальності за вчинення корупційного діяння; мінімізація суддівського розсуду, дискреційних повноважень; стандарти якості процесуальних рішень суду); г) соціальний контроль (удосконалення роботи Єдиного державного реєстру судових рішень, повноважень представників народу при здійсненні судочинства; відкритість судових слухань для суспільства і преси тощо); ґ) організація роботи суду (рівномірність та оптимальність навантаження на суддів; удосконалення системи роботи зі справами, документообігом у суді; спрощення процедури звернення до суду; універсализація юрисдикції суду тощо).

І, нарешті, щодо третього перспективного напрямку судової реформи — взаємовідносини судової влади та суспільства — необхідно виокремити два найбільш значимих аспекти: рівень суспільної довіри до суду та ефективність соціального контролю за сферою судового правозастосування. Проблема суспільної довіри до судової влади була досить актуальною завжди, не лише тепер, вона є частиною глобальної проблеми довіри до державної влади. Збільшення кількості звернень до суду та зменшення кількості оскаржень судових рішень, пов'язано не із збільшенням рівня довіри до судової влади (як інколи презентують), а з тим, що норми законів усе частіше вимагають вирішувати ті чи інші колізії лише в судах, а головними причинами відмови громадян від оскарження судових рішень є невіра в справедливість судових рішень та незалежність суду, відсутність фінансів на судові витрати та юридичну допомогу.

Судова влада, на відміну від законодавчої та виконавчої, найбільше відмежована від суспільства: а) суспільство безпосередньо не бере участі у формуванні суддівського корпусу — легітимация носіїв судової влади відбувається опосередковано, через суб'єктів, обраних суспільством, тобто через народних депутатів і Президента; б) доступ до статусу носія судової влади є обмеженим (щонайменше віковим та освітнім цензом); в) суспільство не є учасником формування політики судової влади, не може вплинути на зміст судового рішення, оскільки діють гарантії незалежності суддів, недопустимість впливу на суддю, його підкорення тільки закону тощо. Щодо останнього, то постановлення складних у змістовному розумінні, а звідси — незрозумілих громадськості судових рішень і відсутність роз'яснень судом причин і підстав їх ухвалення відчутно знижують легітимність судової влади, довіру населення до неї. Звісно, це не означає, що суд повинен підлаштовуватися під громадську думку, але у разі виникнення принципової розбіжності між позицією суду та панівними настроями соціуму органи судової влади мають зробити все можливе, аби пояснити, обґрунтувати й популяризувати причини винесення того чи іншого рішення. Лише тоді можна здолати прірву, що так часто виникає між судом і громадянами, сформувати ставлення до суду як до об'єктивного, професіонального і справедливого органу державної влади.

Одним із механізмів підвищення суспільної довіри до суду є також ефективний суспільний контроль за правосуддям. Мова має йти про соціальний контроль у широкому розумінні, що включатиме не лише моніторинг недоліків у діяльності судової системи та надання їм гласності, але й суспільну підтримку судів у їхньому спротиві тиску з боку інших гілок влади, зацікавлених груп та приватних осіб. Адже за умов, коли судова влада все ще знаходиться на стадії утвердження своєї незалежності, досить значуща форма підтримки правозахисної діяльності судів з боку суспільства.

Отже, одним із нагальних завдань судової влади має бути встановлення відкритого й чесного діалогу між судами і громадськістю. Повна прозорість судових процедур та відкритість результату судової діяльності є найважливішим чинником підвищення сумлінності суддів під час здійснення судочинства, а також передумовою завоювання довіри до судової влади.