

# ПИТАННЯ СУДОУСТРОЮ

---

*Л. Москвич*, кандидат юридичних наук,  
доцент, докторант кафедри організації  
судових та правоохоронних органів На-  
ціональної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого

## До питання про проблеми судової реформи

Сьогодні ми спостерігаємо зростання ролі суду в суспільному та державному житті. Нині цей орган влади своїми рішеннями може істотно впливати на політичні, економічні, правові, соціальні та інші процеси. Така тенденція є об'єктивною і закономірною для держави, яка претендує на статус правової та демократичної. Збільшення звернень до суду, з одного боку, може свідчити про зростання довіри громадян до нього, в якому вони вбачають ефективний механізм захисту своїх прав і свобод; з другого — про негативні процеси, яким властиве постійне збільшення кількості проблем системного характеру в різних сферах суспільних відносин. Такі проблеми розв'язують не ті суб'єкти і не тими засобами, якими вони мали б їх розв'язувати (наприклад, політичні — шляхом політичного компромісу, економічні — економічними засобами). Змінити таке становище можна лише шляхом кардинального поліпшення загальної ситуації у країні, усунення фундаментальних політичних, економічних та інших причин, які породжують різного роду конфлікти.

Давній латинський вислів «*Res iudicata pro veritate habetur*» має переклад «Вирішена судом справа вважається істиною», що підтверджує значення суду в державному та суспільному житті. Для демократичного суспільства дуже важливо мати належно організовану судову систему, спроможну забезпечити всім громадянам доступ до безстороннього й неупередженого судді, і таку судову процедуру, в якій їх право визначалося б виключно на підставі доведених фактів і закону. Правова система такого суспільства гарантує кожному громадянину за умови виконання ним відповідних обов'язків повну реалізацію прав і свобод, підґрунтям існування яких є фундаментальні цінності демократії.

Судова реформа, що здійснюється в Україні вже десять років, безперечно, має у своєму активі певні досягнення, пов'язані зі зміцненням статусу судді, впровадженням і розвитком органів суддівського самоврядування, поліпшенням 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 цей час є проблема підвищення ефективності функціонування судової системи. Якщо й вести мову про продовження судової реформи, то перш за все слід вирішувати саме це питання, а не займатися вдосконаленням статусу суддів, хоча і це питання є немаловажним, оскільки саме суддя є безпосереднім носієм судової влади, а отже, привносить певний суб'єктивний елемент при розв'язанні судової справи.

Останнім часом майже кожний, хто висловлюється з питань, що стосуються судової системи, починає промову зі слів про її недосконалість. Цій темі постійно приділяється увага у засобах масової інформації, вона активно обговорюється представниками органів державної влади, політичних кіл і навіть на побутовому рівні. Втім, у чому полягає ця недосконалість і які шляхи подолання тих негативних явищ, які дійсно мають місце, кожен, як виявляється, бачить по-різному.

Спробуємо розібратися, які саме проблеми заважають ефективності судової системи.

Першою, на наш погляд, є організаційна проблема, а саме: судова гілка влади роз'єднана організаційно, оскільки її підсистеми (система загальних судів, система адміністративних судів і система адміністративних судів) фактично функціонують автономно, мають різні процедури розгляду справ, різну кадрову політику, різну судову практику, різне матеріально-технічне забезпечення і навіть різні за змістом роз'яснення пленумів із тих самих питань. Ці проблеми є об'єктивною реальністю і ні в кого не викликають заперечення. Суперечності виникають стосовно цінності такого організаційного принципу, як єдність судової системи. Перша позиція полягає в забезпеченні принципу єдності судової системи через збереження існуючої компетенції Верховного Суду України. Аргументація прибічників цієї позиції взагалі-то дуже проста — у державі не може бути кількох автономних гілок судової влади, інакше під окрему гілку необхідно було б створюю-

вати окрему державу. Судова гілка влади має бути єдиною, інакше відбудеться руйнація судової системи, а з нею і державної влади загалом.

Інша позиція полягає в тому, що в судовій системі необхідно здійснити децентралізацію шляхом додаткового утворення до вже існуючих Вищого господарського суду України та Вищого адміністративного суду України ще й Вищих кримінального та цивільного судів з одночасним переданням їм більшої частини повноважень Верховного Суду України. Серед аргументів прибічники такої позиції називають, поперше, те, що саме така децентралізована структура судової системи передбачена Конституцією України, зокрема, у ст. 125, відповідно до якої «Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди»<sup>1</sup>. Отже, Конституція зобов'язує побудувати судову систему на основі принципу спеціалізації із створенням вищих спеціалізованих судів для всіх чотирьох її підсистем. По-друге, децентралізація не повинна бути повною, тобто Верховний Суд України продовжить свою роботу, але лише у пленарному режимі та без функції касаційного перегляду.

Важко сказати, який варіант є найкращим для України, це залежить від того, як усе це буде виписано в конкретних правових нормах, а ще й від того, як вони будуть виконуватись. Але не можна не погодитись, що єдність судової влади насправді не означає існування організаційної піраміди. Важливим чинником єдності є однаковість судової практики із застосуванням тих самих норм законодавства. І якщо буде запроваджено такі правові механізми, які забезпечуватимуть єдність саме у цьому розумінні, то, можливо, у децентралізації і є сенс. Однак хотілося б наголосити на тому, що можливо «руйнувати» єдність судової системи шляхом відібрання функції касаційного перегляду Верховного Суду України не зовсім правильно. Якщо вже вектором розвитку українського права, і зокрема процесуальних норм, офіційно визнано європейські стандарти, то, рухаючись у цьому напрямі, потрібно зробити крок у бік двоінстанційності, тобто рішення апеляційного суду має стати остаточним. Третя інстанція при цьому теж може

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із наст. змінами та допов.).

існувати, чи у вигляді вищих спеціалізованих судів, чи одного Верховного Суду (що насправді дешевше для держави), але з компетенцією перегляду рішень лише за виняткових обставин. Для цього необхідно створити інститут допуску до касаційного перегляду.

Із метою боротьби з окремими випадками неправосудних рішень доцільно було б повернути касаційній інстанції право (інститут) нагляду за власною ініціативою, без обмеження строків для такого перегляду, який, звісно, повинен мати виключний характер.

Указані заходи надали б можливість підняти професійний рівень роботи суддів, скоротити строки розгляду справ, наблизити правосуддя до громадян, а головне — вирішити проблему забезпечення сталості судових рішень.

Другим складником ефективної судової системи є її кадровий склад. На наш погляд, безспірним є той факт, що саме від професіоналізму суддів залежить ступінь досягнення однієї з цілей правосуддя — винесення законного, обґрунтованого рішення по судовій справі. У цьому контексті доцільно ставити питання щодо створення нової системи доступу до суддівської професії. Перш за все необхідно на законодавчому рівні закріпити обов'язковість проведення стажування кандидатів на посаду судді, метою якого є профільне формування фахівця. Адже якщо порівняти з існуючими правилами доступу до професії в інших напрямках діяльності юристів, то виявляється, щоб стати нотаріусом чи просто працювати на державній службі, зокрема у тому ж суді, особа обов'язково має пройти стажування. Хіба професія судді не така відповідальна, щоб на неї призначати лише за результатами кваліфікаційних іспитів, які, зокрема, як і будь-які іспити, можуть надати уявлення про знання кандидата лише у певному розрізі. І справа тут не лише в наявності чи відсутності певних знань у кандидата на посаду судді. Особа повинна побачити, що являє собою робота в суді зсередини, особисто відчутти те надмірне навантаження, що обумовлене великою кількістю справ, зрозуміти, що це важка та відповідальна праця. Тобто кандидат на посаду судді має усвідомлювати, що його чекає насправді, бо часу, щоб налаштувати себе під ритм роботи всього суду, вже не буде. Одразу після призначення доведеться працювати нарівні з іншими суддями.

Цікавою є також пропозиція щодо проведення незалежного тестування серед кандидатів на посаду судді. Сьогодні важко сказати, чи є це доцільним, але, спираючись на досвід України у незалежному

тестуванні під час вступу до вищих навчальних закладів, однозначно можна сподіватися, що перевірка знань у такий спосіб додасть прозорості всій процедурі.

Окремо слід зупинитися на ідеї обрання судді на посаду народом. Прибічники цієї ідеї аргументують свою позицію тим, що у разі її реалізації буде посилено громадський контроль за судами, та й урешті-решт знайде своє відображення конституційне положення про те, що народ є єдиним джерелом влади. Так, на перший погляд, начебто все правильно, демократизм є ознакою нашої держави, що закріплена у Конституції. Проте в умовах реального життя виникають запитання, відповіді на які унеможливають впровадження цієї, безумовно, непоганої, але ідеалістичної ідеї в сучасній Україні. По-перше, наша держава останніми роками отримала дуже негативний досвід із проведення будь-яких виборів, що супроводжуються використанням брудних політичних технологій. Гарантій, що цей досвід не буде поширено й на обрання суддів, звісно немає. Точніше, все, що є погане у виборах в інші представницькі органи влади, буде автоматично перенесено на вибори суддів. Одна тільки відповідь на запитання, а де кандидат на посаду судді знайде гроші на проведення далеко недешевої виборчої кампанії, особливо коли він до цього старанно працював лише на державній службі, додає сумнів у доцільності запровадження самої процедури виборів.

По-друге, зрозуміло, якщо вибори на посаду судді буде запроваджено, то це будуть не загальнодержавні вибори, бо це взагалі не має будь-якого сенсу. Тобто особу, яка буде ухвалювати судові рішення від імені України, визначатиме не народ держави, а сукупність людей, що складають окрему територіальну громаду. Це не тільки нелогічно і суперечить уже згаданому конституційному положенню про те, що саме народ є єдиним джерелом влади, але і несе в собі набагато більшу загрозу — посилення впливу регіональних еліт на вирішення по суті загальнодержавного питання, що є неприпустимим для унітарної держави.

Третьою складовою ефективної судової системи є її належне фінансове забезпечення. На жаль, зараз стан цього питання ще далекий від задовільного. Держава не забезпечує сьогодні належного рівня матеріально-технічного стану судів. Якщо говорити мовою статистики, зараз лише близько 15 % приміщень судів відповідають вимогам процесуального законодавства і європейським нормам щодо належного

відправлення правосуддя. Решта функціонує у пристосованих приміщеннях або у приміщеннях, які є значно меншими за відповідні норми: не вистачає залів судових засідань, немає кімнат для адвокатів і прокурорів, кімнати для підсудних обладнані неналежно тощо.

Національна судова система ще стикається з проблемою, коли суди не мають коштів на здійснення найнеобхідніших процесуальних дій (зокрема, на поштові відправлення, придбання паперу, засобів для фіксування судового процесу) та не можуть забезпечити оплату комунальних послуг, оренди приміщень судів, їх охорони, виплатити відповідні кошти народним засідателям. Окремі судді практикують придбання необхідних витратних матеріалів за власні кошти, залучають до їх придбання учасників судових процесів, що є неприпустимим і може сприяти втягненню суддів у корупційні діяння.

Більшу частину бюджету судової влади становлять видатки на зарплату й соцвиплати. Зокрема, у 2009 р. заробітна плата й соціальні видатки склали понад 90 % від загального бюджету, передбаченого на фінансування всієї судової гілки влади. Але порівняно з 2008 р. розмір цих видатків загалом скорочено на 9 %. Унаслідок чого у 2009 р. були зовсім не передбачені видатки розвитку, а отже, було повністю зупинено роботу на об'єктах незавершеного будівництва приміщень судів, що призводить до розкрадання будівельних матеріалів та руйнування споруд. З тієї ж причини унеможлиблюється виплата вихідної допомоги суддям, звільненим у відставку у 2009 р., що може призвести до збільшення кількості звернень до Європейського суду з прав людини. Крім того, залишається непогашеною кредиторська заборгованість судів за 2008 р., яка також виникла внаслідок системного недофінансування судової гілки влади. Державна судова адміністрація України була змушена фінансувати погашення цієї заборгованості з коштів бюджету наступного року<sup>1</sup>.

Як бачимо, невжиття найближчим часом рішучих заходів з метою забезпечення належного фінансування судової діяльності може призвести до катастрофічних і непрогнозованих наслідків. Для їх попередження, на наш погляд, щонайменше необхідно збільшити видатки на здійснення судочинства у 2010 р., зокрема: видатки на безпосереднє здійснення судочинства, погашення кредиторської заборгованості з поточних видатків (зокрема, на придбання предметів постачання і

<sup>1</sup> Фінансування судової системи «під мікроскопом» // Прав. тижд. – 3 лют. 2009. – № 5 (131). – С. 3.

матеріалів для фіксування судового процесу, на послуги зв'язку, на оплату транспортних послуг, на орендну плату, на поточний ремонт обладнання, на оплату праці народних засідателів, виплату потерпілим і свідкам, оплату за охорону приміщень судів, послуг судової експертизи, адвокатів та інших послуг, на видатки по відрядженнях); видатки розвитку, що дозволить у 2010 р. придбати для судів системи фіксування судового процесу технічними засобами та ін., провести капітальний ремонт ряду приміщень у будівлях, які потребують негайного капітального ремонту, погасити кредиторську заборгованість минулого року з капітальних видатків; видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв; видатки на виплату вихідної допомоги суддям при виході у відставку; видатки на забезпечення роботи рад суддів і кваліфікаційних комісій тощо.

І, нарешті, четвертим складником ефективної судової системи ми виокремлюємо процесуальні (процедурні) проблеми судочинства. Не зупиняючись докладно на всіх існуючих проблемах, колізіях застосування процесуального законодавства, окреслимо лише окремі моменти, які безпосередньо пов'язані із судоустроєм держави. По-перше, нерозв'язаним є питання відсутності у кримінальному процесі права на апеляційний перегляд справи у разі засудження осіб до довічного позбавлення волі. Ці справи розглядаються по першій інстанції апеляційними судами, і за логікою законодавця мають переглядатися в апеляційному порядку в Апеляційному суді України. Однак цей суд хоча формально і створений, але не почав своєї роботи, а у Кримінально-процесуальному кодексі України досі не має відповідних норм, але ж ідеться про найсуроворіше покарання.

По-друге, на сьогодні в Україні існує різнобій щодо того, які суди мають здійснювати касаційний перегляд справ, у якому порядку, тобто щодо змісту і форми такого перегляду. Касаційний перегляд має три різновиди: перегляд у касаційному порядку судових рішень загальних судів, перегляд вищими спеціалізованими судами і так звана повторна касація. Звичайно, таке ускладнення є зайвим. Окрім того, слід зазначити, що касаційний перегляд судових рішень у справах про адміністративні правопорушення взагалі відсутній, але в деяких із них ідеться про обмеження прав: адміністративний арешт, конфіскація майна, позбавлення певного права. Отже, учасники цього процесу мають обмежені права порівняно з учасниками в інших видах судочинства. Крім того, позбавлення Верховного Суду України повнова-

жень щодо перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення сьогодні має своїм наслідком виникнення різної судової практики на регіональному рівні. Такий негативний досвід безперечно треба враховувати під час обґрунтування концептуальних підходів до реформування судової системи.

Окремої уваги заслуговує питання запровадження суду присяжних. Можливо, не слід було б зупинятися на цьому питанні, оскільки суд присяжних в Україні ще не діє. Але той факт, що його існування передбачено Конституцією і Законом «Про судоустрій України»<sup>1</sup>, не може не непокоїти, адже його впровадження значно ускладнить роботу судів. Не зосереджуючись на подробицях, зазначимо окремі проблеми, які виникнуть у зв'язку із запровадженням судів присяжних, — це відсутність професійної підготовки присяжних, неможливість захисту присяжного від стороннього впливу, неаргументованість рішення присяжних, що перешкоджає критиці їх вердикту.

Вищевикладене дає нам можливість сформулювати основні шляхи вдосконалення судочинства, спрямовані на підвищення ефективності судової системи в цілому, — це уніфікація судових процедур, спрощення доступу до суду, транспарентність функціонування судового органу, усунення колізій процесуального законодавства та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів ефективності судочинства.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що окреслені проблеми функціонування судової системи є скоріше наслідком, аніж причиною. Насправді основною проблемою є відсутність системної і науково обґрунтованої Концепції судоустрою, яка була б опрацьована людьми, що об'єднані єдиним системним баченням, які б не керувались скороминою політичною кон'юнктурою, а заглиблювались у зміст, принципи, функції, розподіл повноважень, систему стримувань і противаг, тобто у фундаментальні правові позиції судової реформи. Метою цієї реформи має бути забезпечення трьох основних складових судочинства: оперативності розгляду справ, доступності та якості правосуддя. Питання розробки зазначеної Концепції потрібно віддати на вирішення самим суддям та науковцям, які б політично незагаганжовано здійснювали цю роботу. Завданням такої співпраці насамперед повинно стати задоволення вмотивованих потреб щодо захисту прав та інте-

<sup>1</sup> Про судоустрій України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180 (із наст. змінами та допов.).



ресів осіб, які звертаються до суду, а не штучне моделювання того чи іншого устрою.

І наостанок. Існує думка, що судова реформа потребує насамперед спокійного суспільства. А на тлі жорсткої політичної боротьби, економічної кризи будь-яка судова реформа стане реформою політичних компромісів, результатом якої буде різноманіття юридичних колізій. І з цим важко не погодитися, втім і стояти на місці вже немає можливості. Є очевидним, що спокійного суспільства нам чекати ще дуже довго, а реалізації свого права на справедливий суд люди бажають уже зараз...