

УДК 351.87:347.971.99

Н.Д. Квасневська,
здобувач ДНДІ МВС України

СУДОВО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ ТА СУДОЧИНСТВА: ПОЗИТИВНІ ТА ПРОБЛЕМНІ МОМЕНТИ

Розкрито особливості судово-правової політики в умовах реформування судустрою та судочинства, спрямованого передовсім на підвищення якості й ефективності захисту прав і законних інтересів особистості, суспільства й держави в сучасній Україні.

Ключові слова: *судоустрій, судочинство, судова система, реформування, судово-правова політика.*

Раскрыты особенности судебно-правовой политики в условиях реформирования судопроизводства и судустройства, направленного, прежде всего, на повышение качества и эффективности защиты прав и законных интересов личности, общества и государства в современной Украине.

Ключевые слова: *судоустройство, судопроизводство, судебная система, реформирование, судебно-правовая политика.*

The features of the judicial policy in reforming the judiciary and the judicial system, aimed primarily at the improving of the quality and effectiveness of the protection of rights and lawful interests of individuals, society and the state in modern Ukraine are considered.

Keywords: *judicial system, court proceedings, judiciary, reforming of the judicial and legal policy.*

Актуальність теми. Проблема реорганізації державної влади, удосконалення системи та структури органів, які її репрезентують, є актуальною для нашої країни упродовж багатьох років. Європейська інтеграція України передбачає забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Курс на модернізацію, нещодавно визначений нашою країною, стосується багатьох сфер публічного адміністрування, одним із елементів якого є судова система, подальша розбудова котрої пов'язана з вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем.

Необхідність реформування судустрою, приведення його у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України і досить широко декларувалася. Розроблено кілька концепцій її реформування, які в повній мірі не були реалізовані, оскільки ці керівні документи не містили чітких положень щодо втілення наведених пріоритетних засад у сфері судустрою, недостатньо відповідали концептуальним завданням, поставленим у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції кримінальної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства. Тематика реформування системи судустрою і судочинства була предметом широкого кола наукових досліджень, як у сфері конституційного права, так і адмі-

ністративного, цивільного, господарського, кримінального права і процесу. Безпосередньо питанням реформування судової влади було присвячено роботи таких вчених, як В.Д. Бринцев, В.В. Долежан, І.Б. Коліушко, І.В. Назаров, С.Ю. Обрусна, О.М. Пасенюк, В.Ф. Сіренко, та інших.

На сьогодні розпочато новий етап реформування системи судоустрою та судочинства в Україні, обумовлений реалізацією заходів Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” і закріплений у прийнятій 20 травня 2015 року Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, положення якої відзначаються певною новизною, прогресивністю, а отже, потребують належного теоретико-правового осмислення, визначення змісту і основних напрямів подальшого оновлення судової системи, що обумовлює актуальність запропонованої нами теми статті.

Виклад основного матеріалу. За часів незалежності України система судової влади піддавалась неодноразовому реформуванню, яке мало певні позитивні як практичні, так і теоретичні напрацювання. Прийняття Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (далі – Стратегія) та Плану дій щодо реалізації її положень ознаменувало новий етап модернізації правосуддя, який визначає подальшу розбудову організаційної структури судів України. Прийняття зазначених програмних документів є виправданим та необхідним заходом, який допоможе визначити стратегічні завдання й головні напрями подальшого реформування.

Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів засвідчив, що вони мають єдиний концептуальний підхід і визначають такі напрями реформування системи судочинства і судоустрою:

– удосконалення нормативно-правового регулювання як судоустрою, так і судочинства. Створення повноцінного правового підґрунтя, безумовно, – це одне з головних завдань реформування судоустрою і судочинства загалом. Реформаторські дії повинні мати належну правову основу з відповідних нормативно-правових актів, які визначають організаційно-правові засади діяльності судової влади в Україні. Саме тому зазначені заходи відносять до першочергового етапу реформування. Певні кроки за цим напрямом уже зроблено. Так, було прийнято Закон України “Про забезпечення права на справедливий суд” [1], метою якого є підвищення ефективності судової системи, забезпечення однакового застосування законодавства та встановлення правових та організаційних засад для оцінювання суддів і їх дисциплінарної відповідальності. Поряд з цим, потребує подальшого вдосконалення нормативно-правова основа щодо організаційної структури управління судової системи, статусу та повноважень служби дисциплінарних інспекторів тощо, приведення положень суміжних нормативно-правових актів у відповідність до положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. Враховуючи це, необхідно здійснити моніторинг нормативно-правових актів у сфері судоустрою та судочинства на предмет їх відповідності змінам, передбачених Стратегією, на підставі якого визначити подальші заходи з удосконалення нормативно-правового забезпечення системи судочинства.

– структурна та функціональна оптимізація передбачає приведення функцій, структури та чисельності судів усіх рівнів у відповідність до завдань, що постають перед органами правосуддя на сучасному етапі розвитку держави та суспільства. Структурна та функціональна оптимізація передбачає впровадження таких заходів: вдосконалення підвідомчості та інстанційності; покращання соціально-економічних умов забезпечення суддів; використання інформаційних систем. Так, на сьогодні головним питанням щодо функціональної оптимізації є перегляд структури судової

системи України в цілому шляхом визначення чітких критеріїв та механізмів розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних (цивільних і кримінальних) судів, адже це питання протягом багатьох років не знаходить свого вирішення.

На нашу думку, є дискусійним положення Стратегії щодо укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема, створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів). З одного боку, такі заходи призведуть до економії бюджетних коштів на утримання судової систем, а з іншого, – можуть негативно позначитися на доступі населення до правосуддя, оскільки територіально віддаляють громадян від органів судової влади.

Аналіз положень Стратегії засвідчив, що її положення, на жаль, оминають питання створення в Україні інституту мирових суддів, який є універсальним інститутом судової системи, що може бути застосований у судовій системі демократичного типу. В її положеннях ідеться про необхідність вивчення доцільності введення мирових суддів [2], натомість юридичною наукою вже багато років наголошується на необхідності створення цього правового інституту в Україні. Так, В.М. Кампо зазначає, що для впровадження інституту мирових суддів в Україні потрібен перехідний період, на початку якого можна апробувати інститут громадських мирових суддів у системі місцевого самоврядування, а також провести державні експерименти щодо втілення на практиці європейської та російської моделі мирових суддів як елементів судової системи [3, с. 17]. На нашу думку, мировий суд може бути вписаний у судову систему України як перша ланка або окремих місцевих судів загальної юрисдикції поряд із місцевими районними судами, що вирішить проблему зниження навантаження на останні.

– модернізація професійної освіти й перепідготовки суддів. На сьогодні багато уваги приділяється реформуванню юридичної освіти, її якісному оновленню в рамках розробки та здійснення системи заходів організаційного, наукового й навчально-методичного характеру. Саме тому, в положеннях Стратегії визначено ряд заходів спрямованих на удосконалення системи спеціальної підготовки суддів, зокрема, через комплексне зміцнення потенціалу Національної школи суддів України, яка є державною установою із спеціальним статусом, що забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи та здійснює науково-дослідну діяльність.

На сьогодні в Законі України “Про судоустрій і статус суддів” передбачено спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді та подальшу підготовку: для суддів, призначених на посаду судді вперше, – щорічну підготовку у Національній школі суддів України, для суддів, обраних безстроково – не менше ніж раз на три роки [4]. З аналізу положень закону стає зрозумілим, що механізм спеціальної підготовки достатньо повно врегульований його нормами, проте процес подальшої підготовки здійснюється тільки у формі підвищення кваліфікації. Стає незрозумілим, чому поза увагою законодавця залишилися інші види післядипломної освіти, визначені Законом України “Про вищу освіту”, такі як перепідготовка, стажування. Вважаємо за потрібне вивчення доцільності введення зазначених форм підготовки, спрямованих на підвищення професійного рівня суддівського корпусу.

– модернізація статусу судді. Неупереджене і справедливе правосуддя багато в чому залежить від суддів. Тому вдосконалення їх юридичного статусу – один з важливих напрямів майбутньої модернізації. Зусилля держави щодо модернізації статусу суддів повинні спрямовуватися за двома векторами: по-перше, створення такого правового режиму, який би виключав будь-який вплив на органи судової влади; по-друге, підвищення відповідальності самих суддів. На початку 2015 року

із запровадженням нової редакції Закону України “Про судоустрій і статус суддів” запроваджено такі важливі нововведення, що стосуються вдосконалення статусу суддів, як конкурентна процедура призначення суддів, загальні принципи оцінювання суддів, вичерпний перелік підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та відсторонення від посад. Безумовно, зазначені нововведення сприятимуть підвищенню статусу судді, проте механізми реалізації зазначених нововведень вважаємо недостатньо виробленими. Так, позитивно оцінюючи нову процедуру добору суддівських кадрів, нові підходи до регламентації інституту суддівської кар’єри, спрямовані на підвищення моральності суддів, їх бездоганної репутації, залишається невизначеними методика оцінки їх моральнісних якостей та оцінки їх діяльності взагалі, які б ґрунтувалися на об’єктивних критеріях, що в кінцевому підсумку спричиняє сумніви щодо неупередженості, прозорості процедури добору суддів. Отже, вкрай необхідними є впровадження заходів щодо розробки зазначених методик на підставі вивчення теоретико-методологічних розробок вчених з цієї тематики та позитивного зарубіжного досвіду.

Крім того, удосконалюючи статус суддів, на особливу увагу заслуговують проблеми посилення гарантій їх соціального захисту, без яких неможлива модернізація судової системи в цілому. Проте в положеннях Стратегії зазначені питання згадані побіжно. Проблема створення і функціонування надійної системи забезпечення соціального захисту працівників суду залишається актуальною, незважаючи на те, що певний пакет соціальних гарантій нормативно визначений у положеннях Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та в інших нормативно-правових актах, казати про відповідність зазначених норм вимогам сьогодення та відповідним європейським стандартам поки зарано. Так, норми, що визначають гарантії соціального захисту суддів є розрізненими і не містяться в спеціальному розділі “Соціальний захист судді”. Крім того, положення зазначеного закону не містять системи пільг, якими може користуватися суддя, що також повинно бути вирішено. Отже, для створення сучасної системи суддівських кадрів, підвищення престижу їх професії вкрай необхідним є формування відповідного правового механізму соціального захисту працівників суду, який би відповідав сучасним міжнародним стандартам діяльності органів судової влади.

– удосконалення кадрової політики в судовій системі у процесі її реформування. Цей напрям реформування тісно пов’язаний з модернізацією статусу судді. Перш за все, він передбачає розробку прозорих механізмів суддівської кар’єри, вироблення чіткої процедури добору кадрів, впровадження незалежного неупередженого конкурсного відбору на посади суддів, визначення їх професійної придатності.

– підвищення довіри населення до органів судової влади. В Україні вкрай гостро постає проблема забезпечення справедливого судового розгляду, яка обумовлює недовіру з боку населення до органів судової влади. Прикладом тому є результати загальнонаціонального опитування проведеного в межах дослідження “Оцінка роботи судової системи України”, яке засвідчило, що його учасники на 13 % довіряють судам і судовій системі [5]. Безумовно, окремі випадки неправомірних рішень судів і факти наявності корупційних схем дають підґрунтя для сумніву щодо неупередженості, об’єктивності і справедливості судочинства в нашій країні. Саме тому вкрай важливими є заходи щодо розробки механізмів формування прозорості процедур та інформації, що має значення для населення. У зв’язку з цим, цілком виправданою є позиція О.В. Малько та В.О. Терьохіна щодо необхідності здійснення юридичною наукою повного аналізу об’єктивних і суб’єктивних причин, що впливають на рівень довіри громадян до судів, напрацювати і

запропонувати методикку оцінки авторитету судової влади і набір факторів (критеріїв) його підвищення [6, с. 79]. Крім того, потребує уваги розробка та нормативне визначення форм громадського контролю за діяльністю судової влади. Одним із таких кроків може стати розширення застосування суду присяжних.

– упровадження інформаційних технологій. Слід звернути увагу на те, що певний досвід використання інформаційних технологій українська судова система вже має. Так, на сьогодні в країні функціонує Єдиний державний реєстр судових рішень, реалізується проект “Електронний суд”, пріоритетними завданнями якого є забезпечення відкритого доступу учасників процесу до інформації шляхом створення сучасних інтернет-ресурсів і встановлення у приміщеннях судів інформаційно-довідкових кіосків, поетапний перехід до електронного обміну процесуальними документами між судом і учасниками процесу із застосуванням електронного цифрового підпису, до електронного обміну інформацією з базами даних інших державних органів та установ, до забезпечення повної комп’ютеризації процесів судового діловодства, формування єдиного електронного архіву судових документів [7, с. 71]. Проте рівень використання сучасних інформаційних технологій у сфері судочинства досі залишається недостатнім для кардинального підвищення ефективності діяльності органів судової влади. Саме тому особливої актуальності набувають питання розроблення механізму впровадження у судову систему інформаційно-комунікативних технологій, які дозволять покращити адміністрування судочинства, полегшать доступ користувачів до судів та зміцнять гарантії, встановлені Статтею 6 Європейської Конвенції з прав людини: доступ до правосуддя, неупередженість, незалежність судді, справедливість та розумні строки розгляду справи.

Отже, удосконалення розвитку сфери надання послуг судовими органами, у тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає для нашої країни важливим і актуальним у науково-практичному плані завданням. Вважаємо необхідним упровадження інформаційних технологій як найважливішого компоненту реформування судової системи, з обов’язковим врахуванням положень Висновку № 14 (2011) Консультативної ради європейських суддів “Судочинство та інформаційні технології” [8]. З цією метою необхідно здійснити моніторинг діяльності, процедур, послуг у сфері судочинства на предмет можливості їх переведення в електронний спосіб.

– оптимізація фінансування судової влади. Без вирішення проблеми належного фінансування органів судової влади, покращання матеріальної забезпеченості її працівників неможливо забезпечити реалізацію будь-яких реформ. Саме тому проблема зміцнення фінансового, ресурсного, матеріально-технічного забезпечення судів є першочерговою для вирішення.

У положеннях Стратегії передбачено заходи щодо вдосконалення стратегічного планування, посилення фінансових і комунікаційних можливостей системи суддівського врядування для забезпечення ефективного управління судовою системою та її фінансування відповідно до принципів ефективності й результативності, а також посилення ролі судового збору як основного джерела фінансування судової системи [2]. Проте навряд чи зазначених задекларованих заходів буде достатньо для вирішення проблеми фінансування органів судової влади. У п. 7 ст. 48 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” зазначено, що незалежність суддів забезпечується окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом [4]. Однак зазначений “окремий порядок” на законодавчому рівні не визначений. Крім того, не на користь зміцнення незалежності судової влади впливає сама процедура формування бюджету судів,

на яку певний вплив має органи виконавчої влади. Зазначену проблему, на нашу думку, можна вирішити двома способами:

формування бюджету судів таким чином, коли суди направляють свої пропозиції стосовно бюджетного фінансування до двох інстанцій: уряд і комітети парламенту, де уряд готує проект бюджету щодо судів, а парламентські комітети готують свої пропозиції стосовно фінансування судів [9, с. 6];

формування бюджету судів таким чином, коли суди направляють свої пропозиції щодо формування бюджету безпосередньо до парламенту, оминаючи органи виконавчої влади.

За таких умов зберігатиметься самостійність і незалежність функціонування судової влади. Отже, необхідно приділити увагу встановленню єдиних методологічних засад фінансування судів та виробленню процесу формування бюджетного фінансування судів, незалежного від органів виконавчої влади.

Отже, для успіху реформування системи судоустрою і судочинства слід перевести судову діяльність на новий рівень системного використання її ресурсів – на рівень судової політики, що, безумовно, підвищить якість і ефективність захисту прав і законних інтересів особистості, суспільства й держави в сучасній Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 18, № 19–20. – Ст.132.
2. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 № 276/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 13. – Ст. 864.
3. *Кампо В.М.* Мірові судді та громадські мирові судді в Україні : проблеми та перспективи впровадження / В.М. Кампо. – К. : Інст-т громадян. сусп.-ва : ТОВ “ІКЦ Леста”, 2007. – 40 с.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
5. Оцінка роботи судової системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zr.su.court.gov.ua/sud1805/novini/150982/](http://zr.su.court.gov.ua/sud1805/novini/150982/).
6. *Малько А.В.* Судебная политика как фактор модернизации судебной системы Российской Федерации / А.В. Малько, В.А. Терехин // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 73–83.
7. *Паскар А.Л.* “Електронний суд” – новітній засіб забезпечення доступу до правосуддя / А.Л. Паскар // Науковий вісник Чернівецького університету (Правознавство). – 2013. – Вип. 682. – С. 70–75.
8. Висновок № 14 (2011) Консультативної ради європейських суддів “Судочинство та інформаційні технології” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spirovbitnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/](http://www.vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spirovbitnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/).
9. *Сіренко В.* Деякі проблеми реформування судової влади в Україні / В. Сіренко // Право України. – 2010. – № 5. – С. 4–13.

Отримано 22.03.2015