

УДК 347.9(477)

КОНЦЕПЦІЯ реформування судової влади України

С. О. Короєд,

доктор юридичних наук

І. О. Кресіна,

доктор політичних наук

С. В. Прилуцький,

доктор юридичних наук

1. Проблеми, які потребують вирішення

За всі роки незалежності судова система України реформувалася не один раз. Судову реформу в Україні започатковано вже після здобуття державної незалежності.

Реалізація положень Концепції судово-правової реформи 1992 р. дала змогу зробити низку істотних кроків у напрямі розбудови судової системи і засад її функціонування: законодавчо закріплено самостійність судової влади та основні засади її здійснення, високий статус судді, його особливе матеріальне і соціальне становище, реалізовані принципи територіальності та спеціалізації у побудові судової системи, розроблені механізми призначення (обрання) та звільнення суддів; передбачені та сформовані самоврядні інститути суддівства; створена Державна судова адміністрація України; до процесуального законодавства внесені принципи зміни, запроваджено апеляційний та касаційний перегляд судових рішень; поступово збільшуються державні асигнування на здійснення правосуддя; деякі суди отримали нові приміщення та кошти на ремонт існуючих; вжито багато інших заходів,

© Короєд Сергій Олександрович – доктор юридичних наук

© Кресіна Ірина Олексіївна – доктор політичних наук

© Прилуцький Сергій Валентинович – доктор юридичних наук

спрямованих на поліпшення матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та організаційного забезпечення судової діяльності.

Після прийняття Конституції України 1996 р. Концепція судово-правової реформи 1992 р., відігравши важливу роль у становленні судової влади в Україні, практично втратила значення програмного документа, хоча окремі положення Концепції тривалий час залишалися актуальними.

Саме в Конституції України 1996 р. було закладено основи побудови судової системи України, визначено її побудову за принципами територіальності та спеціалізації. Свій розвиток це конституційне положення дістало проведенням так званої «Малої судової реформи» у 2001 р., у процесі якої Україна, наслідуючи європейські принципи правосуддя, відмовилася від судового нагляду й запропонувала суспільству процедури апеляційного та касаційного перегляду судових рішень.

Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 було затверджено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, мета якої – 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. Завданнями Концепції, що випливають з її мети, визначено створення цілеспрямованої, науково обґрунтованої методологічної основи розвитку правосуддя в Україні на найближчі десять років, визначення шляхів удосконалення законодавства у цій сфері, усунення негативних тенденцій, внаслідок непослідовності у здійсненні попередньої судової реформи, забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції, посилення гарантій незалежності суддів, підвищення фахового рівня суддівського корпусу, підвищення статусу суддів у суспільстві, істотне поліпшення умов професійної діяльності суддів, радикальне поліпшення стану виконання судових рішень, створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів вирішення спорів.

Результатом цих етапів судової реформи стало зародження і формування системи адміністративних судів. Завершення формування чотирьохланкової судової системи на принципах спеціалізації відбулося в липні 2010 р. з прийняттям Закону «Про судоустрій та статус суддів», відповідно до якого було утворено суд касаційної інстанції у цивільних і кримінальних справах – Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, а до повноважень Верховного Суду України було віднесено забезпечення єдності судової практики.

Водночас запропонована суспільству модель судової системи стала вкрай громіздкою, а тому малодоступною та малоефективною. Міжнародні інституції також звертають увагу на це. Варто згадати хоча б нещодавній звіт Міжнародного валютного фонду, зроблений за результатами дослідження судової системи України у липні 2014 р., в якому щодо судової системи України вжито слова «громіздка» і «неоковирна».

Суди існують для того, щоб задовольняти потреби людини. Людина, яка приходить до суду, не є правником і не повинна ним бути, вона приходить не з розкошів чи нудьги і не на екскурсію. Людина шукає справедливості, вона хоче за допомогою державного судового механізму відновити своє порушене право. Як установа, яка надає судові послуги, судова система повинна бути простою та доступною для пересічного громадянина, а судові процедури – простими й зрозумілими навіть не для правників. Проте сьогодні судова влада в Україні не відповідає цим принципам.

Варто констатувати, що реалізація таких ініціатив реформування судової системи відповідала європейським стандартам більше за формою, ніж за змістом. Фактично було сліпо скопійовано певні зарубіжні моделі судових систем без урахування особливостей правової та судової систем України. Відсутність чіткого стратегічного бачення моделі судової системи України, системних, послідовних кроків у побудові судової системи, намагання вирішувати проблеми ситуативно, виходячи з побажань сил, які на той чи інший момент перебували на політичному олімпі, призвело до того, що якість та ефективність функціонування судової системи перестали задовольняти очікування суспільства. Особливо гостро ця проблема постала в період громадянського протистояння кінця 2013 – початку 2014 р.

Відтак жодна із спроб реформування судівництва за час існування незалежної Української держави не увінчалася успіхом. Реформа, пов'язана із прийняттям Закону України «Про судоустрій та статус суддів» 2010 р., замість обіцяних позитивних змін призвела до подальшого руйнування хиткої судової системи, позбавлення суддів останніх залишків незалежності та переходу їх під тотальний контроль з боку Президента, який здійснював його завдяки органам-маріонеткам: Вищій раді юстиції та Вищій кваліфікаційній комісії суддів. Внаслідок того, що велика кількість членів як Вищої ради юстиції, так і Вищої кваліфікаційної комісії суддів призначалася на посади або Президентом, або Верховною Радою України (в якій на той час сформувалася пропрезидентська більшість) стало можливим використання судових рішень для задоволення політичних інтересів владної верхівки. Найбільший тиск на суддів чинився з боку голів відповідних судів, які призначалися на посади тією ж підпорядкованою Президенту Вищою радою юстиції. Внаслідок проведення такої «реформи» зростає кількість рішень, які приймалися за вказівками «згори», тобто від голів та заступників голів відповідного суду, які фактично виступали проміжною ланкою між владою та рядовими суддями у процесі прийняття упереджених, політично мотивованих рішень. Яскравим доказом того, що незалежності суддів в Україні немає, стало масове прийняття рішень про заборону мирних зібрань, про застосування запобіжних заходів щодо учасників мирних акцій протесту на початку 2014 р., хоча вони не вчиняли жодного злочину, а лише відстоювали свою громадянську позицію, і для прийняття таких рішень не було жодних правових підстав.

Упередженістю та корумпованістю судової гілки влади зумовлений критично низький рівень суспільної довіри до вітчизняних судів.

Отже, ситуація у сфері судоустрою і судочинства залишається достатньо складною. Українські суди так і не стали дієвим інститутом захисту прав людини, рівень довіри до них з боку суспільства лишається вкрай низьким. Судова реформа, і зокрема реформа судоустрою, не завершена, практичне втілення задуманого стикається з багатьма проблемами.

Особлива роль суду як органу судової влади в сучасній демократичній державі зумовлює високі вимоги до осіб, яким довіряється здійснення судової влади. В українському законодавстві велика увага приділяється забезпеченню правових гарантій належного здійснення суддею своїх повноважень, і насамперед забезпечення незалежності суддів.

Реалізація функцій судової влади в Україні можлива лише за умови належного забезпечення гарантій самостійності судів та незалежності суддів. На практиці законодавчим органом, органами виконавчої влади, їх посадовими особами ігнорується конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову та мають місце втручання в організацію діяльності судів, вирішення конкретних судових справ, перешкоджання здійсненню судами правосуддя на визначених законом засадах, тиск на суддів шляхом протиправного впливу. Факти тиску на суддів і втручання в діяльність судів набули системного та відвертого характеру, зокрема при розгляді судами резонансних чи політичних справ, формуванні суддівського корпусу, призначенні суддів на адміністративні посади, вирішенні питань про відповідальність суддів. Така ситуація склалася насамперед через неправомірне використання суб'єктами влади наданих їм повноважень, а також наділення державних органів відповідними повноваженнями, що посилює залежність від них судів та суддів. Вказані негативні явища набули значного поширення і становлять загрозу утвердженню в державі принципу верховенства права, здійсненню правосуддя на засадах, визначених Конституцією та законами України.

Негативно впливає на незалежність судової влади й механізм фінансування судів, який, незважаючи на самостійність судової влади, не є самостійним і чітко законодавчо визначеним.

Як відомо, існує тісний зв'язок між соціально-економічними перетвореннями в суспільстві й долею інститутів державної влади, зокрема судових органів. Які цінності і чий інтереси захищатиме суд, якими засобами він буде користуватися – ось центральна проблема будь-якої судової реформи.

В свою чергу, «суддівська корпорація» відгородилася від претензій суспільства; скарги громадян на зловживання суддів у більшості випадків ігноруються Вищою радою юстиції та Вищою кваліфікаційною комісією суддів України; одночасно із судової системи звільняють кваліфікованих і справді незалежних суддів.

Безконтрольність і безвідповідальність суддів породжує їх безкарність, підриває основи правосуддя, порушує права громадян на справедливий і доступний суд, який має здійснювати ефективний захист порушених прав.

Паралельне існування з дублюючими функціями та політичним впливом Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, їхня заполітизованість і корпоративність не дають змоги забезпечити судову

систему висококваліфікованими і чесними суддівськими кадрами; ці органи не є належним дієвим фільтром формування суддівських кадрів.

Реалізація механізму відповідальності суддів неможлива без реформування процесуального законодавства, яке б чітко визначало завдання правосуддя і процесуальні обов'язки судді при розгляді конкретної справи, встановлювало справедливу і просту судову процедуру, дозволяло правильно та оперативно вирішувати велику кількість справ. При цьому учасники процесу позбавлені можливості впливати на швидке і ефективне відновлення їх прав, порушених внаслідок грубого порушення суддею норм процесуального права під час розгляду конкретної справи на всіх рівнях і етапах. Відсутня відповідальність держави у вигляді відшкодування потерпілій особі майнової та моральної шкоди за помилки в сфері судочинства – за наслідками розгляду цивільних, господарських і адміністративних справ.

Проголошене Конституцією України право на судовий захист фактично зводиться до створення державою умов, за яких громадянин може звернутися до суду, але для отримання реального і ефективного судового захисту порушених прав громадянину доводиться докладати чимало зусиль, щоб розібратися в процесуальних формальностях, не будучи юристом. Це вимагає реформування процесуального законодавства в напрямку визначення якісно нової ролі судді в процесі, перетворення його з пасивного арбітра на активного учасника процесу, який би при встановленні факту порушення прав вживав усіх можливих заходів для припинення такого порушення і відновлення порушених прав.

У судовій системі України фактично виділяються п'ять самостійних судових структур: Конституційний Суд України, Верховний Суд України, а також Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України з системою нижчестоящих судів, які спеціалізуються на розгляді цивільних і кримінальних, господарських, адміністративних справ. Автономність систем спеціалізованих судів (господарських і адміністративних) призвела до їх відірваності від системи загальних судів, часто й конкуренції. Через це судова система відірвана від громадян і організацій. Доступ громадян до цих судів та захист їх прав у сфері господарських та адміністративних правовідносин є ускладненим. Ці обставини щонайменше не сприяють зміцненню і знижують ефективність функціонування судової влади, яка в правовій державі повинна стати реальною опорою, що забезпечує міцність усього державного механізму.

Функціонування господарських та адміністративних судів як окремих спеціалізованих судових установ не підвищує ефективність судового захисту настільки, щоб цим можна було обґрунтувати їх існування. Крім того, ці суди за обсягом фінансування практично прирівнюються до судів загальної юрисдикції, хоча навантаження на ці суди незначне у загальному обсязі справ, що розглядаються судами в Україні. При цьому адміністративні суди, які насамперед повинні захищати громадянина, приблизно у 60 % справ розглядають позови проти громадянина, а не позови громадянина проти держави. Проблема розмежування юрисдикцій (конкуренції

юрисдикцій) між господарськими і загальними судами, з одного боку, та адміністративними судами - з іншого, залишається актуальною і сьогодні, адже в багатьох випадках заявникам відмовляється в доступі до правосуддя через неправильно визначену заявником юрисдикцію. Крім того, є своєрідним порушенням принципу рівності, коли в судах різних юрисдикцій застосування одних і тих же норм матеріального права здійснюється за різними правилами судочинства.

Господарські суди загалом розглядають лише 3–3,5 % від загальної кількості розглядуваних справ у судовій системі. Це дуже малий відсоток. Судова спеціалізація загалом запроваджується для того, щоб окремі категорії справ, які становлять особливу складність, розглядали судді, які мають спеціальну підготовку, тобто поглиблені знання в тій чи іншій галузі права для вирішення саме такої категорії справ. Які ж такі особливі категорії справ є в суді господарської юрисдикції, що є складними й де потрібні особливо поглиблені знання і спеціальна підготовка суддів? Певною мірою такими можна визнати справи щодо інтелектуальної власності та про банкрутство. Натомість переважна більшість розглядуваних господарськими судами справ виникають із договірних правовідносин і належать до компетенції цих судів лише за суб'єктною ознакою. Якщо стороною спору, який виникає, наприклад, з кредитного чи орендного договору, є банк та фізична особа, але як суб'єкт підприємницької діяльності без створення юридичної особи, то тільки тому спір підлягає розгляду господарськими судами. Подібний спір між громадянином, не підприємцем, і банком – віднесений до компетенції місцевого загального суду, а що ж, власне, такого особливо складного і спеціального в тому ж спорі за участю фізичної особи-підприємця, що цю справу повинен розглядати спеціалізований суд? Нічого особливого в такій справі немає: і загальний, і спеціалізований суди керуються в таких випадках одними й тими ж правовими нормами.

Спеціалізовані суди адміністративної юрисдикції загалом розглядають приблизно 10 % від усього масиву розглядуваних судами справ. Відсоток невеликий. До того варто звернути увагу на категорії цих справ та їх кількість. Адже адміністративні справи розглядаються і місцевими загальними, і спеціалізованими окружними адміністративними судами за правилами адміністративного судочинства. Україна обрала таку модель адміністративної юстиції, ідея якої полягала в створенні спеціалізованих окремих судів, що здійснюватимуть правосуддя для вирішення всіх публічно-правових спорів, які виникають у державі, з метою забезпечення реального, повного і ефективного захисту прав і свобод фізичних чи юридичних осіб, насамперед від так званого «свавілля державних органів». Проте що маємо на практиці? Більшість із передбачених статтею 18 Кодексу адміністративного судочинства України категорій адміністративних справ розглядаються місцевими загальними судами, а не спеціально створеними для цієї мети окружними адміністративними судами. Судді судів загальної юрисдикції не мають спеціальної підготовки, не мають поглиблених знань для розгляду адміністративних справ, проте саме вони великою мірою втілюють у життя ідею адміністративної юстиції. Адже саме місцеві загальні суди розглядають

спори, в яких громадянин відстоює свої права, захищаючись від свавілля державних органів, та бореться проти бюрократичної машини. Чим же займаються адміністративні суди? Більшість справ, які розглядалися за правилами адміністративного судочинства, – це податкові спори, більша частина з яких – спори не за позовом громадянина, який шукає справедливості в суді, а за позовом органу державної влади, який шляхом звернення до суду намагається справити податки. Справляння податків – це не функція суду. Цим повинні займатися фіскальні органи шляхом прийняття владних управлінських рішень, а суб'єкт оподаткування, який із цим рішенням не згодний, повинен мати право на його оскарження до суду.

Залишається дискусійним питання щодо статусу і повноважень Верховного Суду України та юридичної сили його рішень, їх ролі у забезпеченні уніфікації судової практики, а також доцільності виконання функцій конституційного контролю самостійною судовою установою – Конституційним Судом України. Адже чинний механізм організації та діяльності Конституційного Суду України не витримує критики. За період свого існування цей орган не став надійним та незалежним арбітром між народом та державою, а почасти був каталізатором соціально-політичного конфлікту. Існування Конституційного Суду України стало номінальним, а його діяльність та організація, статус суддів не стали надійним гарантом захисту конституційного ладу в державі.

Диференціація заробітної плати суддів залежно від рівня судової інстанції та кваліфікаційного класу призвело до «відтоку» професійних суддівських кадрів з місцевих судів до апеляційних та вищих спеціалізованих, що не відповідає правовому статусу судді, який повинен бути єдиним для всіх суддів незалежно від статусу судової установи.

Ще одним елементом майбутньої судової реформи має стати вдосконалення порядку організації та діяльності системи суддівського самоврядування. Відповідно до законодавства суддівське самоврядування в Україні здійснюється через такі органи: 1) збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України; 2) спільні збори суддів місцевих загальних судів кожної області, міст Києва та Севастополя; 4) Раду суддів України; 5) з'їзд суддів України.

Не можна не звернути увагу на проблему розширення участі громадян у здійсненні правосуддя. Сьогодні народ відсторонений від участі у здійсненні правосуддя по переважній більшості кримінальних і цивільних справ та у всіх адміністративних справах. Хоча в адміністративних справах участь народу є необхідною для забезпечення балансу державних і суспільних інтересів.

Система виконання судових рішень є малоефективною, суди позбавлені реальної можливості впливати на стан виконання ухвалених ними рішень, оперативно вживати заходів щодо недобросовісних боржників.

У процесі розбудови правової держави одним з її найбільш важливих критеріїв є створення чесної, прозорої та ефективної судової влади. Наразі назріла необхідність докорінних змін судової системи та реформування окремих її інститутів.

Правосуддя – така сфера державної діяльності й суспільного життя, в якій найбільш яскраве втілення знаходить ідея правової держави. Людина має отримувати послуги правосуддя якомога швидко, прозоро, якісно і ефективно. Проте таке правосуддя залишається тільки мрією. Такий стан фактично нівелює доступність правосуддя як конституційно-правову основу судової влади України.

Отже, настав час перейти до наступного – головного етапу судової реформи, переосмисливши попередній досвід і створивши для громадян України ефективну судову владу в захисті їх прав. Судова влада має стати самостійною впливовою силою, незалежною в своїй діяльності від органів законодавчої, виконавчої влади та Президента України, а судді мають нести сувору і невідворотну відповідальність за допущені ними порушення при здійсненні правосуддя.

2. Мета та завдання реформування судової влади

Головною метою реформування судової влади в Україні є створення законодавчих та організаційних передумов для утвердження в Україні незалежної, ефективної та відповідальної судової влади, яка здатна надійно захищати права громадян та якій довірятиме суспільство. При реформуванні судової влади варто виходити передусім з того, що суди існують не для політиків і не для того, щоб задовольняти їх потреби у вирішенні певних політичних чи економічних конфліктів. Суди існують для того, щоб задовольняти потреби людини. Громадяни чи юридичні особи, які звертаються до суду, повинні бачити безсумнівні переваги судового порядку вирішення конфліктів і спорів, усунення юридичних невизначеностей.

Реформування судової влади в Україні повинно мати комплексний характер і передбачати внесення змін до Конституції України, законодавства з питань судоустрою та статусу суддів, реформування суміжних інститутів (прокуратури, адвокатури, виконавчої служби), вдосконалення процесуального законодавства та законодавства, що регулює порядок виконання судових рішень.

Судова влада включає: судоустрійний та судочинний сегменти, а також сегмент статусу суддів та суб'єктів, які забезпечують реалізацію права особи на справедливий судовий захист (адвокатура, прокуратура, державна виконавча служба, ДСА тощо). Саме виходячи із цих трьох сегментів (сфер) варто розробляти пропозиції щодо реформування судової влади.

Завданнями та основними засадами реформування судової влади в Україні на сучасному етапі є:

- реформування судової системи України виходячи з ідеї **децентралізації**, згідно з якою правосуддя має здійснюватися і завершуватися на місцях з урахуванням максимальної наближеності до населення, а також **внутрішньої судової спеціалізації** її підсистем;

- реорганізація системи спеціалізованих судів та створення **єдиної системи судів**, до якої входитимуть **місцеві, місцеві окружні суди, Верховний Суд України**, в яких мають бути створені відповідні **палати** (підрозділи) **для розгляду справ відповідних юрисдикцій**, з перетворенням господарської юрисдикції в цивільну;

- реформування процесуального законодавства виходячи з ідеї **процесуальної активності суду** в з'ясуванні всіх необхідних обставин справи та правильного і швидкого вирішення справи та поновлення порушених прав. Має бути визнано і розвинуто **відновлювальний** підхід до порушених суспільних відносин на противагу каральному. Процесуальне законодавство має забезпечити реальне й ефективне поновлення потерпілих в правах на засадах ініціативності суду щодо застосування всіх можливих засобів захисту, передбачених законодавством для конкретних правовідносин;

- реформування законодавства про **дисциплінарну відповідальність суддів**. Діяльність суддів має бути прозорою та доступною для контролю з боку громадянського суспільства, члени якого мають брати безпосередню участь у роботі органів дисциплінарної відповідальності суддів;

- реформування організації та діяльності органів, що беруть участь у судочинстві та мають входити до системи органів судової влади України, – прокуратури, адвокатури, державної виконавчої служби. Крім того, потребує **чіткого визначення статус органів, що належать до судової влади** та забезпечують її функціонування (Вища рада юстиції, органи суддівського самоврядування, Державна судова адміністрація України, Національна школа суддів тощо);

- **реформування суддівського корпусу**, який має формуватися з кваліфікованих, юридично грамотних і високоморальних людей, здатних чесно, добросовісно і неупереджено виконувати свої обов'язки. Судову систему мають очолити і наповнити люди, що поділяють сучасні правові цінності;

- реформування інституту участі народу у здійсненні правосуддя через **запровадження інституту судових засідателів** (непрофесійних суддів) та визначення порядку їх участі при розгляді справ різних юрисдикцій;

- реформування системи **фінансування судової влади**. Судова система повинна мати можливість самостійно розпоряджатися виділеними бюджетними коштами через допоміжний орган (Державну судову адміністрацію України);

- встановлення **реальної незалежності суддів** та підвищення рівня їхньої професійної підготовки та досвіду. Запровадження більш жорсткої дисципліни та відповідальності реанімує судову систему та зробить її органом, який дійсно захищає та відновлює порушені права, свободи та законні інтереси людини і громадянина.

Реформування системи у зазначених напрямках дасть можливість подолати основні проблеми судівництва (політичної залежності суддів, недостатньої справедливості та низької довіри з боку громадян).

В результаті судової реформи людина повинна отримати послуги правосуддя якомога якісно, швидко й ефективно.

3. Реформування судової системи України

Реформування судової системи України має відбуватися виходячи з ідеї децентралізації, згідно з якою правосуддя має здійснюватися і завершуватися на місцях з урахуванням максимальної наближеності до населення, а також внутрішньої судової спеціалізації її підсистем.

У 2014 р. було схвалено нову Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, якою передбачається наявні проблеми розв'язати, зокрема, шляхом: розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

А відтак реформування судової системи має відповідати тенденціям децентралізації влади в Україні. Тому система судоустрою в Україні повинна ґрунтуватися на принципі доступності правосуддя.

Для цього в Україні варто насамперед відмовитися від чотирьохрівневої судової системи (п. 15 CDL-AD(2010)026) та відновити трьохланкову систему судів, до якої входитимуть Верховний Суд України, окружні суди та місцеві загальні суди.

Відповідно необхідно вилучити з Конституції України положення про вищі спеціалізовані суди (частина третя статті 125, частина четверта статті 127) та положення щодо побудови системи судів загальної юрисдикції за принципом спеціалізації (частина перша статті 125). Багаторічний досвід функціонування трьохланкової судової системи в Україні (до 2010 р.) довів, що вона є більш дієвою та ефективною, а також зрозумілою та доступною для учасників судового процесу. Крім того, ліквідація однієї з ланок судової системи сприятиме дотриманню розумних строків розгляду справи судом, передбачених статтею 6 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Адже суттєво зменшиться час із моменту звернення громадянина до суду до набрання судовим рішенням статусу остаточного.

Сумніви щодо доцільності існування в Україні чотирьохланкової судової системи також висловила Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) (пункти 45 та 63 Висновку від 15 червня 2013 року № 722/2013). У пункті 28 спільного Висновку Венеціанської комісії та Дирекції зі співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи від 11 жовтня 2010 року № 588/2010 зазначено, що створення трьох різних юрисдикцій, очолюваних трьома касаційними судами, незалежними один від одного, може призвести до чисельних та часто складних колізій юрисдикції.

Система господарських і адміністративних судів має бути ліквідована, а їх функції передані до судів загальної юрисдикції. Водночас у місцевих судах має бути запроваджена відповідна спеціалізація суддів з розгляду справ відповідної юрисдикції (кримінальної, цивільної, господарської, адміністративної). На рівні місцевих судів мають бути сформовані відповідні спеціалізовані склади суддів, а на рівні місцевих окружних судів та апеляційного окружного суду і Верховного Суду України – відповідні спеціалізовані палати. Склади суддів і виступатимуть спеціалізованим судом.

Це дасть можливість передусім, раз і назавжди, позбутися надзвичайно болючої проблеми розмежування юрисдикцій.

Крім того, відмова від спеціалізації судів вирішить проблему з нерівномірним суддівським навантаженням – середньомісячне навантаження на суддю місцевого загального суду перевищує навантаження судді окружного адміністративного більш як удвічі, судді господарського суду – втричі. Функціонування на рівні однієї інстанції одного суду дозволить забезпечити рівномірність навантаження на кожного суддю, адже масив подібних за характером спорів можуть розглядати судді різних спеціалізацій без шкоди для якості судочинства.

Слід створити мережу судів загальної юрисдикції, їх утворення, реорганізація чи ліквідація мають бути закріплені на рівні закону (п. 15 CPL-AD (2013)014).

Доступність правосуддя має стати ключовою конституційно-правовою засадою збалансування та оптимізації судової влади України шляхом запровадження „єдиного вхідного вікна” - через відповідний місцевий суд як ефективну систему комунікації між людиною та судовою владою. Має бути запроваджено **повну юрисдикцію загальних судів**. Основою ефективності та швидкості судочинства має бути внутрішня спеціалізація суддів із розгляду окремих категорій справ. Зовнішня спеціалізація допустима як субсидіарна щодо загальних судів. Окремі спеціалізовані суди (сімейні, ювенальні, з трудових спорів, патентні, господарські тощо) можуть бути утворені як відповідні підрозділи загальних місцевих чи окружних судів.

Нині у світі нема єдиних та уніфікованих критеріїв побудови національних судових систем. Кожна держава самостійно та з урахуванням національних правових традицій моделює організаційні форми судової влади. Водночас ключові міжнародні стандарти дають загальні орієнтири державам у побудові механізмів судочинства та судових систем. Так, згідно із ст. 2 Протоколу № 7 (22.11.84) до Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) «кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку. Здійснення цього права, включаючи підстави, на яких воно може бути здійснене, регулюється законом. Із цього права можуть робитися винятки для незначних правопорушень, як це передбачено законом, або в разі коли відповідну особу судив у першій інстанції найвищий суд, або коли її було визнано винною і засуджено після оскарження виправдувального вироку». Тим самим Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з метою гарантування права людини на перегляд факту визнання її винною або винесеного щодо неї вироку передбачає необхідність існування на національному рівні суду вищої інстанції. Тому відповідно до загальноєвропейських стандартів судові системи країн-членів Ради Європи повинні мати у своїй організації мінімум дві інстанції.

Водночас у світовій практиці побудови судових систем домінує принцип єдності судової влади.

Кризові явища, які охопили вітчизняну судову владу, значною мірою пов'язані з неправильним підходом до моделювання судової системи.

Головний акцент робиться на структурі та компетенції вищих спеціалізованих судів, а також їх конкуренції з Верховним Судом України. Насправді йдеться про політичну боротьбу за остаточне судове рішення та можливість його контролювати. Старі принципи адміністративно-командної системи – жорстка ієрархічність суддівського корпусу та централізоване підпорядкування вищим судовим інстанціям – роблять вітчизняний механізм судочинства складним та малоефективним.

На рівні району повинен існувати єдиний місцевий суд, юрисдикція якого на цей район і поширюється. Цей єдиний місцевий суд складатиметься із суддів, які спеціалізуються на розгляді справ різних спеціалізацій – кримінальних, цивільних, справ у публічно-правових спорах, податкових справ, а також особливих категорій справ у господарських правовідносинах – про банкрутство, щодо інтелектуальної власності тощо.

Місцеві суди мають розглядати по першій інстанції справи цивільної (в тому числі господарської), адміністративної та кримінальної юрисдикції, а також справи про адміністративні правопорушення. Місцеві суди мають бути основою правосуддя, в яких розглядатимуться по суті майже всі справи, за винятком віднесених до відання місцевих окружних судів і Верховного Суду України.

У місцевих судах доцільно взяти за правило зональний принцип розподілу справ, коли за суддею закріплюються відповідні вулиці (для міського чи районного в місті суду) або відповідні населені пункти (для районного суду). Це забезпечить стійкий зв'язок судді з громадою та підвищить його відповідальність перед громадянами.

З метою ефективної організації та діяльності судів першої ланки місцеві суди мають бути чітко диференційовані на мирові (дільничні) суди та загальні (міські, районні, окружні). Нескладні цивільні, адміністративні та кримінальні справи мають розглядатися у мирових (дільничних) судах як судах малої інстанції. Складні та суспільно значущі справи повинні розглядатися у місцевих судах. Така оптимізація та модернізація судів першої інстанції потребує чітких розрахунків щодо кожного судового округу та дільниці на основі соціологічних, демографічних та статистичних даних щодо навантаження в судовому окрузі.

Можливість оскарження рішень судів малої інстанції має бути обмеженою рамками апеляційного провадження у місцевому суді. Місцеві суди мають забезпечувати апеляційний перегляд справ, розглянутих судами малої інстанції (мировими судами).

Утворення мирових (дільничних) судів має здійснюватися у рамках загальнонаціональної адміністративної реформи, яка має включати формування муніципальної юстиції (мирові суди, муніципальна поліція, адвокатура та безоплатна правова допомога, пенітенціарні органи тощо).

Утворення судових дільниць у великих містах має бути тісно пов'язано із компактністю проживання жителів міста, зручністю розташування й максимальною наближеністю до місця проживання (мікрорайони). Відправною точкою в утворенні мирових судів та органів муніципальної юстиції можуть стати відповідні ЖЕКи (приміщення, зручне розташування, інформаційна база).

Для сільського населення та територіальних громад основою формування мирових (дільничних) судів мають стати відповідні сільські (селищні) ради.

Провадження в мирових судах має відбуватися за спрощеною процедурою. Обвинувачення у вчиненні нетяжких злочинів (кримінальних проступків) мають здійснювати представники муніципальної поліції (дільничні).

Порядок заміщення посад мирових суддів та їх правовий статус мають визначатися статутами територіальних громад.

Утворення мирових (дільничних) судів має стати конституційним правом територіальної громади, а їх діяльність має розвантажити місцеві суди від дрібних та нескладних проваджень, забезпечити максимальну доступність судового захисту для людей, швидкість та простоту провадження.

Право на апеляційне оскарження є важливою конституційною гарантією судового захисту, що передусім охороняє особу від можливої судової помилки. Проте реалізація даного права стає дійовою гарантією, якщо апеляційна інстанція забезпечує повний апеляційний перегляд. Водночас процедури повної апеляції потребують максимального наближення апеляційної інстанції до суду першої інстанції. Тому в якості апеляційної інстанції повинні виступати: 1) той самий місцевий суд, де справа розглядалась у порядку першої інстанції (при можливості утворення нової судової колегії); 2) найбільш наближений до місцевого суду, який розглядав справу в порядку першої інстанції, інший місцевий суд; 3) спеціально утворений місцевий окружний суд.

Місцеві окружні суди здійснюватимуть провадження у порядку першої та апеляційної інстанції по найбільш складних та суспільно значущих справах. Місцеві окружні суди у випадках, передбачених процесуальним законодавством, переглядатимуть в апеляційному порядку (повна апеляція) рішення, ухвалені місцевими судами. Водночас до повноважень місцевих окружних судів, як судів першої інстанції, мають бути віднесені такі справи:

- кримінальні справи про злочини, за які передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі (які розглядатимуться судом з розширеною колегією судових засідателів);
- цивільні справи господарського характеру між суб'єктами господарювання та органами влади;
- адміністративні справи у виборчому процесі при оскарженні дій окружних виборчих комісій;
- адміністративні справи при оскарженні правових актів нормативного характеру Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України (крім питань конституційності), міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Місцеві окружні суди забезпечуватимуть законність судового контролю місцевих судів на досудовому розслідуванні. Вони здійснюватимуть судовий нагляд шляхом перегляду справ за нововиявленими обставинами, а також забезпечуватимуть організаційну та процесуальну єдність місцевих судів (узагальнення судової практики, адміністративно-процесуальна координація місцевих судів тощо).

Реформувати потрібно й апеляційний перегляд при здійсненні кримінального судочинства. Необхідно повернути класичну апеляцію в кримінальному процесі, тобто повернути апеляційній інстанції повноважен-

ня щодо здійснення нового судового розгляду в апеляційному провадженні, а не здійснювати лише перегляд судового рішення суду першої інстанції на підставі зібраних судом першої інстанції матеріалів, як це є сьогодні.

Верховний Суд України є вищою судовою інстанцією в Україні та єдиною касаційною інстанцією щодо всіх правовідносин різної юрисдикції, які стали предметом судового розгляду. Він повинен бути єдиним судом із загальнодержавною територіальною юрисдикцією, який об'єднує всю судову систему держави. Верховний Суд забезпечуватиме єдність судової практики (однакового застосування закону усіма судами відповідно до принципу верховенства права) та цілісність правової системи держави шляхом верховного касаційного нагляду.

У спільному Висновку Венеціанської комісії та Дирекції зі співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи від 11 жовтня 2010 р. № 588/2010 підкреслено, що ідея верховного суду полягає в тому, що такий суд надає прецедентне тлумачення закону і таким чином забезпечує однакове тлумачення закону всіма судами (пункт 31).

Верховний Суд України також переглядатиме в касаційному порядку рішення місцевих судів після їх перегляду в апеляційному порядку. Водночас до повноважень Верховного Суду України по першій інстанції мають бути віднесені такі справи:

- кримінальні провадження щодо вищих посадових осіб держави, які обвинувачуються у зв'язку із їх державною або політичною діяльністю, або справи виняткового державного значення;
- адміністративні справи при оскарженні правових актів індивідуального характеру Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- адміністративні справи у виборчому процесі при оскарженні дій Центральної виборчої комісії;
- справи щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

Верховний Суд України при цьому здійснюватиме:

- офіційне тлумачення Конституції України та законів України шляхом розгляду індивідуальних конституційних скарг;
- законодавчу ініціативу з питань судоустрою, судочинства, усунення прогалин та колізій у законодавстві.

Якщо звернутися до рішень Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії», «Пономарьов проти України», то стає зрозумілим, яким повинно бути завдання касаційного суду. Європейський суд з прав людини наголошує, що після того, як судові рішення набрало законної сили, воно лише у виняткових випадках може бути предметом для ще однієї перевірки в касаційній інстанції. Жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду просто тому, що вона має за мету добитися нового слухання справи та нового її вирішення. Повноваження вищих судових органів стосовно перегляду мають реалізовуватися для виправлення фундаментальних судових помилок та недоліків судочинства, але не для здійснення нового судового розгляду.

Реалізація права сторін на оскарження та перегляд судового рішення повинно забезпечуватися саме в рамках апеляційного провадження. За таких умов право на відкриття касаційного провадження має бути не стільки загальною гарантією особи на чергове (після апеляції) оскарження з метою перегляду та зміни судового рішення, скільки прерогативою судової влади з метою захисту права та його верховенства.

Тому нашій державі варто зберегти процедуру допуску справ до касаційного розгляду, яка зараз існує, самим касаційним судом. Якщо сумніви в об'єктивності та претензії з боку громадянського суспільства викликає одноосібне право судді вирішувати певне питання, то цього можна уникнути шляхом запровадження колегіального способу вирішення питання про допуск справ до розгляду судом касаційної інстанції.

За Верховною Радою України мають бути закріплені повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації судів. Про це, зокрема, йдеться у Висновку Венеціанської комісії від 15 червня 2013 р. № 722/2013, яким підтримано позицію про необхідність законодавчого визначення мережі судів. У пунктах 16 і 130 спільного Висновку Венеціанської комісії та Дирекції зі співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи від 11 жовтня 2010 р. № 588/2010 було зауважено, що Конституція України має передбачати створення судів законами, ухваленими Верховною Радою України, які в ієрархії норм вищі, ніж укази Президента України. Внесення таких змін сприятиме врахуванню положень статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає, що суд відповідає вимогам Конвенції, якщо він «установлений законом». Як зазначається в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Занд проти Австрії», положення «суд, установлений законом», зокрема, означає, що «судова організація в демократичному суспільстві не повинна залежати від розсуду виконавчої влади, а має регулюватися законом, який ухвалює парламент».

В умовах трансформаційних змін українського суспільства, становлення в Україні демократичної, соціальної, правової держави створення ефективних механізмів участі представників народу в здійсненні правосуддя є одним з найважливіших завдань. Інститут судових засідателів (присяжних, народних засідателів) як прояв демократії повинен бути втілений у життя, а не тільки зазначений у квазі-положенні Конституції України. При цьому, незалежно від тяжкості обвинувачення, право на колегіальний розгляд кримінальних справ має бути невід'ємним конституційним правом кожної людини. Необхідно законодавчо встановити порядок та гарантії діяльності судових засідателів, щоб забезпечити їх незалежність, об'єктивність та неупередженість.

Оптимальним варіантом запровадження механізму участі народу в здійсненні правосуддя може стати «змішана» (комбінована) модель суду присяжних, як у більшості європейських країн. Організація і склад судових колегій (мала колегія – 2, середня колегія – 4, велика колегія – 7 судових засідателів) повинні залежати від характеру та ступеня суспільної значущості правового інтересу чи конфлікту, що підлягає розв'язанню. Зокрема, розміру майнової шкоди чи інтересу в сфері цивільно-правових (господарських)

відносин, порушеного публічного (адміністративного) інтересу або тяжкості звинувачень та можливого покарання відповідно до класифікації злочинів згідно із ст. 12 КК України.

Одноосібно професійний (у перспективі – мировий) суддя має розглядати справи щодо кримінальних проступків, а також злочинів невеликої тяжкості (до двох років позбавлення волі). На вимогу підсудного або потерпілого професійний суддя і два судових засідателі повинні утворювати колегію з розгляду справ про злочини середньої тяжкості (до п'яти років позбавлення волі). Один професійний суддя і чотири судові засідателі мають формувати колегію для розгляду тяжких злочинів з можливістю призначити покарання до десяти років позбавлення волі. Особливо тяжкі злочини, за вчинення яких передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на термін більше десяти років, повинні розглядатися розширеною судовою колегією в складі двох професійних суддів і семи судових засідателів. Спільний розгляд кримінальних справ єдиною судовою колегією (у непарній кількості членів – 3, 5 та 9 осіб, що має запобігти розподілу голосів порівну), а також спільна нарада суддів і судових засідателів передбачатиме анонімність при ухваленні рішень шляхом таємної подачі голосів.

У цивільних справах також має бути передбачена можливість розгляду справ за участі судових засідателів (трудові спори щодо законності звільнення, справи про відшкодування шкоди, завданої рішеннями органів державної влади, їх посадовими особами і суб'єктами господарювання тощо).

Доцільною є участь судових засідателів й у розгляді окремих адміністративних справ, що зумовлено необхідністю збалансувати у судовому рішенні інтереси приватних осіб та суспільний інтерес.

Право на судовий розгляд за участю судових засідателів має бути рівним правом обох сторін судового провадження – як підсудного (відповідача), так і потерпілого (позивача).

Народ безпосередньо здійснює правосуддя через судових засідателів, мирових суддів.

Судочинство здійснюють професійні судді, судові засідателі, мирові судді.

Судочинство здійснюється професійним суддею одноосібно, колегією професійних суддів, судовою колегією за участю судових засідателів, мировим суддею.

4. Реформування процесуального законодавства України

У правосудді майже завжди є дві сторони з протилежними інтересами, одна з яких майже завжди буде не задоволена судовим рішенням (з різних міркувань, навіть будучи неправою) та в переважній більшості випадків намагатиметься таке рішення оскаржити. Тому варто думати не лише про забезпечення права на апеляційне оскарження, а й права іншої сторони на розгляд справи впродовж розумного строку. У зв'язку з цим на суддів (незалежно від побудови судової системи) має покладатися обов'язок вирішити спір таким чином, аби його припинити між сторонами остаточно, тобто усунути правовий конфлікт, а не «просто розглянути справу» і відхилити чи задовольнити позов, не встановивши дійсні причини виникнення спору та не з'ясувавши оптимальні шляхи (способи) усунення конфлікту між сторонами.

А також ухвалити рішення оперативно, наскільки це можливо. Це й має бути основним процесуальним завданням судді.

Запроваджена в національне судочинство модель змагальності фактично створила перешкоди для виконання судами правосудних цілей.

Тому починати варто з найголовнішого – правильного визначення завдань відповідного виду судочинства. І саме цими завданнями буде «обтяжений» кожний суддя. Наприклад, для цивільного судочинства завданням суду має бути правильний і своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ – спорів про право, інших вимог і правових питань цивільної юрисдикції з метою усунення правового конфлікту, зумовленого порушенням цивільної процесуальної діяльності, та здійснення ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів суб'єктів матеріальних правовідносин. При цьому для реалізації мети цивільного судочинства суд зобов'язаний вжити всіх необхідних і достатніх заходів щодо встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, та застосувати ефективний спосіб захисту порушеного права чи охоронюваного законом інтересу або вжити інших дієвих заходів відповідно до закону, спрямованих на вирішення заявлених вимог. Якщо під час розгляду справи буде встановлено, що спосіб захисту порушеного права або інші примусові заходи, які просить суд застосувати заявник, не відповідають характеру спірних правовідносин сторін та/або виявляться неефективними та не призведуть до усунення правового конфлікту, суд зобов'язаний обговорити це питання у судовому засіданні та застосувати такий спосіб захисту, який є адекватним змісту порушеного права, характеру порушення та наслідкам, які це порушення потягло за собою, або ж інші заходи, що здатні ліквідувати несприятливі наслідки та ефективно вирішити заявлені вимоги. Суд має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб захистити порушені органом влади права особи, в тому числі збирати докази з власної ініціативи, виходити за межі вимог сторін тією мірою, наскільки це необхідно для повного захисту прав особи. Такі засади процесуальної активності суду варто поширити й на адміністративне судочинство.

З огляду на зазначене процесуальне завдання судочинства необхідно поєднати в одному кодексі норми цивільного, господарського і адміністративного процесів, оскільки між ними немає суттєвих відмінностей, зумовлених специфікою судочинства, одночасно передбачивши в окремому розділі процесуальні особливості розгляду господарських і адміністративних справ.

У кримінальному судочинстві варто позбутися властивого суду обвинувального ухилу; у випадку, якщо обвинувачення не довело вини особи у вчиненні злочину, обов'язок суду - постановити виправдувальний вирок.

Реформування процесуального законодавства має бути спрямоване на вдосконалення його правового регулювання з метою підвищення ефективності правосуддя в цілому.

Покращення якості й оперативності судового розгляду має відбуватися за рахунок уникнення скасування вищою інстанцією рішень судів з мотивів непідвідомчості чи непідсудності, закріплення принципу офіційного з'ясування обставин справи, принципу процесуальної активності та

ініціативності суду, перетворивши суддю з арбітра на активного суб'єкта процесу, поклавши таким чином на суддів повну відповідальність за повноту встановлення обставин справи та правильність вирішення спору, законність, обґрунтованість і правильність ухваленого рішення, та посиливши їх дисциплінарну відповідальність за процесуальну бездіяльність та пасивність. Адже відсутність у судді прямих процесуальних обов'язків, пов'язаних зі справою, унеможливує притягнення його до відповідальності, а відтак робить всю систему дисциплінарної відповідальності суддів неефективною.

Юрисдикція судів має поширюватися на всі правовідносини, що виникають у державі, й безпосереднє звернення до суду гарантується Конституцією України. Тому не може бути мови про безумовну (безальтернативну) «передачу» частини цивільних справ у відання нотаріусів для вчинення виконавчих написів. Адже як виконавчі написи, так і рішення третейських судів зазвичай оскаржуються до суду в більшості випадків недобросовісними боржниками, що лише затягує остаточне вирішення спору та порушує права добросовісного кредитора. Тому для нескладних справ варто передбачити, поряд із позовним провадженням, спрощену процедуру ухвалення судового рішення після надходження від відповідача письмових пояснень по суті спору, що буде достатнім для ухвалення рішення без проведення судового засідання (наприклад, справи, які ґрунтуються на стандартних очевидних доказах або в яких спір стосується лише матеріального права, де немає потреби встановлювати обставини справи, за зразком скороченого провадження в адміністративному судочинстві).

Варто пам'ятати, що існує безліч роз'яснень пленумів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, які охоплюють більшість категорій справ і в яких є чіткі вказівки щодо правильності вирішення спору. Також існує юридична література – юридичні довідники розгляду певних категорій справ. Тому «судові помилки» і затягування судового розгляду можна пояснити лише відсутністю у суддів «процесуальної заінтересованості» розглядати і вирішувати справи, що й варто змінити шляхом реформування процесуального законодавства.

Також слід запровадити максимальне спрощення та пришвидшення процедур розгляду спорів у тих категоріях справ, де це можливо, забезпечення юридичної визначеності, однаковості судової практики. Одночасно мають бути вдосконалені механізми запобігання недобросовісному використанню процедур судового розгляду.

Процедура перегляду судових рішень, незалежно від виду судочинства, має ґрунтуватися на однакових засадах. Завданням апеляційної інстанції має бути перегляд судової справи щодо правильності з'ясування обставин і застосування норм права судом першої інстанції. Рішення апеляційної інстанції щодо встановлених фактів має бути остаточним.

Необхідно переглянути «фільтри» допуску справ до касаційного розгляду. З урахуванням важливої ролі касаційного суду такими підставами для допуску справи до касаційного розгляду в Україні повинні стати: порушення судами норм матеріального чи процесуального права, якщо вони призвели до неправильного вирішення справи по суті; необхідність розгляду справи для форму-

вання висновку для судової практики з метою забезпечення єдності застосування судами норм права; необхідність одержання правового висновку касаційного суду в справі, що має значний суспільний інтерес; неоднакового застосування судом (судами) одних і тих же норм матеріального права, що призвело до ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; неоднакового застосування судом (судами) одних і тих же норм процесуального права – при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі; невідповідності судового рішення суду викладеному в постанові Верховного Суду України висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права; невідповідність рішення суду роз'ясненням Пленуму Верховного Суду України, які на момент ухвалення оскаржуваного судового рішення не втратили чинності.

Верховний Суд України повинен мати повноваження перевіряти судові рішення судів апеляційної та першої інстанцій і ухвалювати остаточне рішення по суті справи, адже Верховний Суд, як і будь-який інший орган правосуддя, повинен мати повноваження завершувати розгляд справи ухваленням остаточного рішення.

Якщо спір буде вирішений з порушенням правил судочинства того чи іншого виду (цивільного чи адміністративного), то це може бути підставою для скасування рішення лише у виняткових випадках – у тому разі, якщо ці порушення призвели до помилкового рішення по суті або якщо вища інстанція буде позбавлена можливості ухвалити інше, правильне рішення по суті спору.

Правові висновки, сформульовані Верховним Судом України, повинні мати характер офіційного тлумачення відповідних правових норм. Водночас висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суди повинні мати можливість відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів.

5. Реформування статусу суддів

Загальні засади

Для реформування статусу суддів пропонується на конституційному рівні: обмежити політичний вплив Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади на процеси призначення, переведення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів, уточнивши статус і повноваження Вищої ради юстиції в цьому процесі; передбачити принцип незмінності суддів і призначення суддів на посаду безстроково, відмовившись таким чином від процедури першого призначення на п'ятирічний термін; встановити виключно конкурсні засади добору суддів, їх переведення до інших, у тому числі вищого рівня, судів на основі прозорих та об'єктивних критеріїв і процедур; закріпити ключову роль зборів суддів у процедурі призначення суддів на адміністративні посади; посилити юридичну, в тому числі кримінальну, відповідальність за незаконний вплив на суддів у будь-який спосіб; гарантувати фінансову незалежність суддів: підвищити

рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів, встановити високий рівень заробітної плати для суддів.

Про роль парламенту і Президента

Європейські стандарти, до яких прагне Україна, передбачають усунення парламенту з процедури призначення суддів на посади. Про це неодноразово зазначала Венеціанська комісія у висновках щодо законодавства України, вказуючи, що участь парламенту в призначенні суддів може спричинити неприпустиму політизацію цього процесу. Зокрема, у висновку Венеціанської комісії щодо Латвії зазначено: «Парламенту, безумовно, більшою мірою властиві політичні ігри, і призначення суддів може призвести до «політичних торгів» у парламенті, в яких кожен член парламенту від того чи іншого округу захоче мати свого власного суддю».

Про необхідність усунення парламенту з процедури призначення суддів на посади Венеціанська комісія неодноразово зазначала й у інших висновках. Зокрема, у пунктах 28 та 29 Висновку від 15 червня 2013 р. № 722/2013 звертається увага на те, що призначення суддів (крім КСУ) не є відповідним об'єктом для голосування в парламенті, оскільки не можна виключити небезпеки того, що політичні міркування домінуватимуть над чеснотами кандидата. У Доповіді від 22 червня 2007 р. CDL-AD (2007) 028 Венеціанська комісія також зауважила, що участь парламенту в призначенні суддів може спричинити політизацію цього процесу. У світлі європейських стандартів добір і кар'єра суддів «повинні базуватися на заслугах, з урахуванням їхньої кваліфікації, здібностей та результатів їхньої праці».

Обрання суддів у парламенті має дискреційний характер, і навіть якщо кандидатури суддів пропонуються Вищою радою юстиції, то не слід виключати, що виборний законодавчий орган не зможе утриматися від відхилення кандидата. Відповідно політичні міркування можуть взяти гору над об'єктивними критеріями. Призначення на посаду звичайного судді не є належним предметом голосування в парламенті через неможливість виключення небезпеки того, що політичні міркування переважають об'єктивні заслуги кандидата.

Такі повноваження варто передати главі держави – Президенту України, але його функція в цьому випадку має бути суто церемоніальною. Він повинен видавати указ про призначення на посаду судді (звільнення з посади судді) на підставі та в межах подання Вищої ради юстиції і не має права відмовити в призначенні (звільненні), як і не має права призначити суддею (звільнити з посади судді) ту особу, кандидатуру якої Вища рада юстиції не вносила.

Про це також ішлося в пункті 14 згаданої вище Доповіді від 22 червня 2007 р. CDL-AD (2007)028, у якій Венеціанська комісія зазначила, що за умови дій Президента лише в межах подання незалежної ради суддів призначення суддів Президентом країни не видається процедурою, що може створити проблеми. Крім того, у більшості європейських країн зі змішаною формою державного правління такими повноваженнями наділено саме президентів держав (Франція, Польща, Румунія, Боснія і Герцеговина та ін.).

Про суто церемоніальну роль Президента у призначенні й звільненні суддів (п. 12, 29 CPL-AD (2013)014), а також про усунення Верховної Ради від призначення суддів йдеться і в інших висновках (п. 16-18 CPL-AD (2013)014).

В інших рекомендаціях також йдеться про те, що варто скасувати систему, яка передбачає залучення законодавчих або виконавчих органів до процесу обрання суддів (до ради юстиції). Має бути виключено також втручання судової ієрархії в процес обрання (п. 31 ССЖЕ (2007) Op. N 10).

Верховну Раду України, в будь-якому випадку, треба позбавити повноважень щодо призначення суддів, адже за результатами голосування може не вистачити голосів для призначення суддею безстроково особи, яка сумлінно виконувала свої обов'язки, приймала справедливі та неупереджені рішення, і при цьому депутати навіть не повинні мотивувати свого рішення.

Для забезпечення незалежності суддів потрібно також позбавити Президента і Верховну Раду України повноважень щодо звільнення судді з посади. Ці повноваження варто передати Вищій раді юстиції. Повноваження щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності треба надати виключно Вищій раді юстиції або спеціально створеному нею органу, до складу якого мали б призначатися судді у відставці.

Варто відмовитися від інституту так званого «першого призначення» на посаду судді на 5-річний термін та призначати суддю на посаду одразу безстроково. Ця пропозиція ґрунтується передусім на практиці європейських країн та рекомендаціях міжнародних інституцій. Вони полягають у тому, що забезпечення судді терміну перебування на посаді та незмінюваності – ключові елементи принципу незалежності суддів.

Про необхідність відмовитися від п'ятирічного строку призначення на посаду судді йшлося, зокрема, у Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. Зокрема, наголошувалося, що практика європейських країн, як правило, полягає в тому, щоб судді призначалися на повний робочий час до досягнення офіційного пенсійного віку. Такий підхід створює найменше проблем з огляду на незалежність (пункт 48).

Крім того, практичної необхідності тимчасового призначення на посаду судді немає. Система відбору і підготовки претендентів на посаду судді повинна бути ефективною і такою, яка б забезпечувала та гарантувала призначення на посаду судді кандидата, котрий повністю готовий до судової роботи. Якщо ж система цього не забезпечує, то треба міняти систему відбору, а не «випробовувати» суддю на людських долях п'ять років. Адже після призначення суддя має рівний із іншими суддями статус і розглядає всі справи, які передаються йому згідно з розподілом автоматизованою системою, незалежно від їх складності.

Таким чином, недоцільним є встановлення певного строку для того, щоб перевірити, чи справляється молодий суддя із виконанням своїх функцій із здійснення правосуддя, а вже після завершення цього строку вирішувати питання про призначення на посаду судді безстроково. Адже якщо особа, обіймаючи посаду судді, неналежно виконує свої професійні обов'язки чи

допускає порушення вимог закону, то її можна притягнути до дисциплінарної відповідальності й навіть звільнити. Отже, якщо особа порушує закон при здійсненні правосуддя, то її можна звільнити і до закінчення п'ятирічного строку перебування на посаді. Якщо ж суддя сумлінно виконуватиме свої професійні обов'язки, про що свідчить відсутність дисциплінарних стягнень, то немає потреби для вирішення питання про можливість призначення його на посаду безстроково. Адже це створюватиме умови для прийняття упередженого рішення, оскільки немає чітко визначених критеріїв для оцінки результатів діяльності такої особи під час перебування на суддівській посаді.

У пункті 49 Рекомендації CM/REC (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів (незалежність, ефективність та обов'язки) зазначено, що забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності – ключові елементи принципу незалежності суддів; відповідно судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, якщо такий існує.

Про Вищу раду юстиції

З метою уникнення дублювання повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції слід дослухатися до рекомендацій Венеціанської комісії та ліквідувати такий орган, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України, передавши повноваження щодо формування суддівського корпусу Вищій раді юстиції.

По-перше, одночасне існування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції недоцільне, оскільки їх компетенція досить подібна, а в деяких випадках дублюється. Тому необхідно ліквідувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та передати її повноваження Вищій раді юстиції. Зазначене відповідатиме позиції Венеціанської комісії, викладеній у пункті 55 Висновку від 15 червня 2013 р. № 722/2013, у якому запропоновано переглянути повноваження і склад Вищої ради юстиції та розглянути можливість приєднання до неї Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Тобто Вищу кваліфікаційну комісію суддів України варто об'єднати із Вищою радою юстиції, уникнувши таким чином дублювання їх функцій (п. 40 CPL-AD (2013)014).

Наведені пропозиції прогнозовано вказують на необхідність перегляду статусу Вищої ради юстиції, її складу та повноважень. Варто забезпечити віднесення до відання Вищої ради юстиції питань добору, заохочення, навчання, кар'єри, імунітету, переведення, дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів (п. 5 CDL-AD (2007) 028), (п. 70 CDL-AD (2010) 026), (п. 53 CDL-AD (2011)033).

Вища рада юстиції повинна мати статус постійно діючого органу (п. 113 Рішення ЄСПЛ за заявою № 21722/11), що відповідає за усі питання формування високопрофесійного суддівського корпусу та гарантування незалежності суддів, а принципи її формування та функціонування повинні повною мірою відповідати міжнародним європейським стандартам для подібних органів. Адже існуючий порядок формування Вищої ради юстиції неодноразово

піддавався критиці, зокрема у відомому широкому загалу рішенні Європейського суду з прав людини в справі «Олександр Волков проти України».

Вища рада юстиції має бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади органом, який відповідає за призначення та кар'єру суддів (п. 40-41 ССЄ (2001) Ор. N 1). Надання Президентові України та Верховній Раді повноважень щодо призначення членів Вищої ради юстиції створює передумови для входження до складу цього органу політично заангажованих осіб. Тому варто позбавити главу держави та вищий законодавчий орган повноважень щодо призначення членів Вищої ради юстиції.

Вищій раді юстиції також мають бути передані від Верховної Ради України повноваження щодо позбавлення імунітету судді (п. 19 CPL-AD (2013) 014).

Необґрунтованим видається включення до складу Вищої ради юстиції за посадою Міністра юстиції України, оскільки він є представником виконавчої влади, а для унеможливлення тиску на судову владу з боку інших гілок влади потрібно усунути від процесу вирішення питань, пов'язаних з призначенням на посаду судді та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, будь-кого із представників законодавчої та виконавчої влади.

Необхідним є посилення незалежності суддів через усунення будь-якого впливу, в тому числі політичного.

Варто забезпечити обрання членів Вищої ради юстиції, що не є судьями, серед інших видатних юристів, адвокатів, науковців, представників правозахисних та інших громадських організацій, що здійснюють діяльність у галузі права, чи звичайних громадян, які є фахівцями в певних галузях юридичної науки. Сучасний менеджмент судової системи може вимагати представництва членів, що мають досвід поза правовою сферою (наприклад, у сфері управління, фінансів, ІТ, соціальних наук) (п. 22 ССЄ (2007) Ор. N 10). Формування складу Вищої ради юстиції з числа громадськості може відбуватися, наприклад, шляхом жеребкування серед громадян, включених до списків судових засідателів, як у межах Києва, так і всієї України (по одному представнику від кожної області).

Строк повноважень членів Вищої ради юстиції має становити не більше 2 років з правом повторного призначення через 5 років.

Для добору суддівських кадрів та оперативного реагування на порушення судьями місцевих судів обов'язків і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності варто утворити при місцевих окружних судах кваліфікаційно-дисциплінарні органи юстиції – регіональні ради юстиції з широкою участю представників громадськості (не суддів), що проживають і працюють у відповідній області, адвокатури, нотаріату, громадських організацій, судових засідателів, безпосередньо жителів тощо.

Систему кваліфікаційно-дисциплінарних органів юстиції має очолити Вища рада юстиції України.

Формування суддівського корпусу

Попередній добір кандидатів на посаду судді має здійснюватися регіональною радою юстиції в тій області, в одному із судів якої утворилася вакантна посада судді.

Громадськість через регіональні ради юстиції має самостійно добирати кандидатів для роботи в судах області, переважно з числа громадян, які проживають і працюють на відповідній території. В подальшому громадськість через членів регіональної ради юстиції зможе ініціювати дисциплінарну відповідальність такого судді.

Вища рада юстиції має перевіряти знання претендента, направленою регіональною радою юстиції, і вносити Президенту України подання про призначення його суддею без зазначення конкретного суду. Суддя направлятиметься на роботу до конкретного суду за розподілом, який здійснює Вища рада юстиції, переважно до тієї області, регіональна рада юстиції якої надала йому рекомендацію на призначення суддею.

Дієва система дисциплінарної відповідальності має «компенсувати» призначення судді на посаду одразу безстроково.

Варто відобразити принцип незмінюваності суддів на законодавчому рівні, а також забезпечити безстрокове перебування судді на посаді до виходу на пенсію за віком (п. 6.3 Резолюція ПАРС № 1862 (2012)).

Існуючі кваліфікаційні вимоги до суддів можуть залишитися, оскільки вся відповідальність за «професійність» і «моральність» покладатиметься на регіональні ради юстиції, які формуватимуться переважно з громадськості та нести відповідальність перед громадою за такого суддю.

Водночас варто збільшити віковий ценз та стаж у галузі права, який необхідний для зайняття посади судді (п. 26-27 CPL-AD (2013) 014).

Основоположною засадою самостійності та незалежності судової влади має стати рівність професійних суддів незалежно від статусу суду в судовій системі, посаду в якому він обіймає, та процесуальної ролі у механізмі судочинства. Заробітна плата суддів усіх судів має бути однаковою, чітко встановленою законом. Додаткова заробітна плата може бути лише як доплата за вислугу років.

Потрібно відмовитися від засад ієрархічності суддів, що нівелюють єдність статусу суддів.

Заміщення посади професійного судді має стати найвищим рівнем професійного зростання практикуючого у сфері судочинства юриста (помічника судді, прокурора, адвоката тощо).

Вимоги до рівня професійної підготовки, моральних та ділових якостей суддів місцевих судів не повинні поступатися вимогам до суддів другої та третьої ланок судової системи.

Питання перевірки кваліфікації діючого судді може мати місце лише при переведенні судді на роботу до суду вищої ланки.

Після ліквідації вищих спеціалізованих судів судді, які в них працювали, проходять конкурсний відбір для заміщення посад у місцевих судах, місцевих окружних судах, палатах Верховного Суду України на загальних підставах.

Адміністративні посади в судах судді мають обіймати шляхом суддівського самоврядування. Голова місцевого суду має обиратися загальними зборами суддів місцевого суду. Голова окружного суду області має обиратися на посаду та звільнятися з посади шляхом таємного голосування конференцією

суддів області. Голова Верховного Суду України має обиратися на посаду та звільнятися з посади 3'їздом суддів України.

Дисциплінарна відповідальність суддів

Посилення гарантій незалежності суддів має відбуватися з одночасним встановленням дієвих механізмів відповідальності суддів за прийняття неправосудних рішень, корупцію, порушення присяги, вчинення дій, що є несумісними з високим статусом судді.

Механізм відповідальності суддів має гарантувати ефективне і своєчасне реагування на прояви їхнього свавілля чи некомпетентності.

З метою запобігання дискредитації судової влади через неналежне виконання суддею професійних обов'язків необхідно вдосконалити систему дисциплінарної відповідальності суддів.

Варто запровадити невідворотну відповідальність судді, зокрема за явно некваліфіковане вирішення справ, зволікання розгляду справ з його вини, процесуальну бездіяльність, систематичне або грубе порушення правил суддівської етики, розголошення таємниці, що стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні.

Підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності потрібно чітко визначити законом, щоб суддя, який вчинив дисциплінарний проступок, не міг уникнути відповідальності.

Дисциплінарні проступки судді мають бути диференційовані:

- 1) порушення у сфері трудових відносин та порушення трудової дисципліни;
- 2) порушення у сфері службової діяльності із здійснення судочинства;
- 3) порушення у сфері морально-етичної та ділової поведінки судді.

Органом дисциплінарної відповідальності судді у сфері трудових відносин та порушення трудової дисципліни буде голова суду. Голова суду має право накладати дисциплінарні стягнення щодо судді у вигляді попередження чи догани. За систематичні грубі порушення трудової дисципліни голова суду, за погодженням із загальними зборами суду, повинен ініціювати процедуру звільнення судді з посади.

Суд апеляційної інстанції при перегляді справи та зміні судового рішення з підстав очевидного порушення норм матеріального чи процесуального права зобов'язаний автоматично ініціювати процедуру притягнення судді до відповідальності.

Ефективність системи дисциплінарної відповідальності суддів має бути забезпечена й завдяки закріпленню в процесуальному законодавстві конкретних процесуальних завдань судді при вирішенні справ. У результаті реформування процесуального законодавства має значно розширитися перелік підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за бездіяльність у процесі, за небажання чи відсутність прагнення правильно вирішити спір та остаточно вирішити конфлікт між сторонами. Тобто за пасивність судді у процесі, особливо якщо це призвело до затягування вирішення справи, або неправильного вирішення справи, або внаслідок неправильно ухваленого рішення юридичний конфлікт між сторонами не припинився і це стало підставою для звернення одним із учасників з новим - похідним позовом.

Необхідно розширити та чітко визначити коло дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до судді у разі вчинення ним дисциплінарного правопорушення. Види таких стягнень потрібно диференціювати з урахуванням ступеня тяжкості того чи іншого проступку та шкоди, що була завдана авторитету правосуддя чи охоронюваним законом правам особи.

Шкала дисциплінарних санкцій щодо суддів має залежати від тяжкості дисциплінарного проступку (п. 57 CDL-AD (2011) 033).

За істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків слід застосовувати тільки звільнення судді з посади. Це забезпечить зростання ефективності правосуддя в Україні.

Органами дисциплінарної відповідальності судді мають бути:

1) голова суду, загальні збори суду (щодо голови суду);
2) в кожній області регіональна рада юстиції як кваліфікаційно-дисциплінарний орган щодо суддів. У питаннях дисциплінарної відповідальності цей орган діє як дисциплінарний суд.

3) систему кваліфікаційно-дисциплінарних органів юстиції очолює Вища рада юстиції України, що діє як апеляційна інстанція щодо рішень регіональних рад юстиції та як перша й остаточна інстанція щодо суддів Верховного Суду України, Конституційного Суду України.

Для досягнення справедливих результатів дисциплінарна процедура має наближатися до судової. Розгляд дисциплінарної справи повинен відбуватися на змагальних засадах. Обов'язок доводити наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності необхідно покласти на членів регіональної ради юстиції чи Вищої ради юстиції України, які здійснювали перевірку. Особа, яка вважає себе потерпілою від професійно неналежної поведінки судді, а також суддя, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, повинні мати право викласти свою позицію особисто під час розгляду дисциплінарної справи.

За результатами розгляду дисциплінарної справи до порушників повинно бути вжито відповідних заходів (стягнення або ініціювання звільнення судді з посади). Такі заходи мають запобігти проявам суддівського свавілля, а також гарантувати відповідальне ставлення суддів до своїх обов'язків і усвідомлення свого високого статусу.

Дисциплінарне покарання повинно мати для судді певні негативні правові наслідки (наприклад, зменшення заробітної плати на певний відсоток), його може бути знято лише з підстав, які передбачатиме закон. Рішення у дисциплінарній справі судді може бути оскаржено лише з мотивів порушення процедури його ухвалення до Вищої ради юстиції України, а рішення останньої є остаточними.

Кожна заінтересована особа (зокрема, громадяни і керівники організацій, які були учасниками справи) повинна мати право звернутися до органів дисциплінарної відповідальності щодо ініціювання притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Суддівське самоврядування.

Важливо посилити незалежність та зміцнити роль органів суддівського самоврядування.

У системі органів суддівського самоврядування мають залишитися збори суддів кожного суду, конференція суддів області, Рада суддів України та з'їзд суддів України. Треба чітко розмежувати повноваження між цими ланками.

До Ради суддів України входитимуть представники від кожної області, які виконуватимуть функції Ради суддів України кожен у своїй області.

Потрібно розширити коло питань, які вирішуються органами суддівського самоврядування, зокрема щодо матеріального забезпечення діяльності судів. При цьому доцільно виключити Державну судову адміністрацію із системи органів виконавчої влади та зробити її підзвітною виключно Раді суддів України.

6. Реформування прокуратури

Суд та прокуратура – це основа правової системи демократичної держави. Саме ці органи забезпечують здійснення правосуддя, захист прав та законних інтересів громадян та держави. Тому їх реформування на шляху євроінтеграції є першочерговим для України.

Враховуючи позитивний як історичний, так і сучасний зарубіжний досвід, прокурори мають функціонувати при судах.

У змагальному процесі прокурор повинен брати участь як рівноправна сторона; його право на подання заяв до суду в порядку цивільного судочинства і на участь у засіданні слід обмежити завданнями і випадками захисту безумовного або неперсоніфікованого суспільного інтересу. В кримінальній справі прокурор представляє державне обвинувачення і відповідає за його обґрунтованість.

Крім того, за прокурором має залишитися функція процесуального керівництва розслідуванням і відповідно такі повноваження:

- порушивши кримінальне провадження, передавати його слідчому для провадження досудового слідства;
- знайомитися з матеріалами кримінального провадження, що перебувають у провадженні органу досудового розслідування, з усіма наявними протоколами та іншими процесуальними актами;
- давати вказівки органу досудового розслідування про спрямування розслідування, з'ясування певних обставин, доповнення розслідування;
- бути присутнім при провадженні слідчих дій;
- по вузькій, суворо визначеній категорії кримінальних проваджень (щодо слідчих і прокурорів, інших співробітників правоохоронних органів) приймати на себе розслідування в повному обсязі, виконуючи при цьому всі обов'язки і користуючись усіма правами слідчого;
- обґрунтовувати перед судом необхідність провадження слідчих дій, що потребують судового дозволу;
- просити про згоду суду на передачу справи іншому слідчому або іншому органу попереднього слідства;
- складати обвинувальний акт.

Водночас варто використати позитивний досвід часів судової реформи 1864 р. у Росії та запровадити в судах посади судових слідчих, які б виконували окремі доручення суддів у кримінальних справах та здійснювали б досудове розслідування злочинів, порушених суддею, в яких очевидний конфлікт інтересів при їх розслідуванні іншими органами досудового розслідування.

Не менш важливе питання незалежності прокурора, його відносин з керівництвом. Необхідно забезпечити незалежність прокурорів та організаційну єдність прокуратури. Здійснюючи процесуальну та професійну діяльність, прокурор повинен приймати самостійні рішення, а вказівки керівництва прийнятні лише у письмовій формі та у чітко визначених законом випадках.

7. Етапи реалізації Концепції

Реалізація Концепції здійснюватиметься двома етапами.

На першому, підготовчому етапі передбачається у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни, якими закріпити основні засади побудови судової системи, статусу суддів, їх діяльності. Визначити, що органами, які забезпечують діяльність судової влади, є Вища рада юстиції та органи суддівського самоврядування.

Пропонується виключити з Конституції України розділ VII «Прокуратура», а відповідні статті розмістити в розділі VIII «Правосуддя», перейменувавши останній на «Судова влада».

Ухвалити новий Закон України «Про судоустрій та статус суддів», в якому передбачити механізм реалізації запропонованих цією Концепцією ідей, внести відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру».

Внести зміни до процесуальних кодексів щодо визначення процесуальних завдань судді, розмежування справ між судами різних ланок, а також механізму перегляду судових рішень.

На другому етапі передбачається:

Реорганізувати Конституційний Суд України.

Реорганізувати вищі спеціалізовані суди, а їх суддів перевести до інших судів.

На базі апеляційних судів областей створити місцеві окружні суди, частину суддів перевести до місцевих судів.

Утворити в місцевих судах апеляційні колегії.

Створити в місцевих та окружних судах областей посади судових слідчих.

Ліквідувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

Припинити повноваження та сформувати новий склад Вищої ради юстиції України.

Утворити та сформувати склад регіональних рад юстиції.

Судова система в Україні

Судова система України

III ланка

Верховний Суд України (Розгляд справ як суд першої і остаточної інстанції; верховний касаційний та конституційний контроль)			
Палата з розгляду кримінальних справ	Палата з розгляду адміністративних та господарських справ	Конституційна палата	Пленум Верховного Суду України (об'єднана палата - Найвищий державний суд)



II ланка

Апеляційні окружні суди. Місцеві окружні суди Розгляд справ у порядку першої та апеляційної інстанцій	
Палата з розгляду кримінальних справ	Палата з розгляду цивільних справ
Палата з розгляду адміністративних та господарських справ	

