

УДК 342.56(477).001.73

Г. Дрок,начальник територіального управління Державної судової адміністрації України
в Кіровоградській області, здобувач кафедри конституційного права ОНЮА**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ
СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Паризька хартія для Нової Європи (1991) відзначила обов'язки держав та урядів відносно прав людини і встановила, що їх захист та підтримка є найпершим їхнім обов'язком. Їх дотримання становить істотну гарантію в державі з надмірною владою.

Значну роль у даному процесі повинна відігравати судова влада, яка в умовах правової держави має стати охоронцем громадського миру в суспільстві. Саме їй належить головна роль з питань, що стосуються законності, захисту громадянина від незаконних дій органів держави, спроб узурпації влади.

Проведена в Україні судова реформа мала намір радикально змінити зміст і напрям діяльності судів зі зміцнення законності, захисту прав і свобод людини в конституційному, адміністративному, цивільному, господарському та кримінальному судочинстві.

Україна отримала можливість створити судову систему, спираючись на позитивний досвід діяльності судових систем інших держав, змогла б ефективно виконати призначену їй роль у суспільстві — стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини. При цьому слід зазначити, що сам термін «судова влада» Україна вперше закріпила на конституційному рівні зовсім недавно [1].

Вперше поняття «судова влада» появилось у Декларації про державний суверенітет України, у розділі третьому якої передбачалось, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову». Свого подальшого розвитку це поняття набуло в Конституційному

договорі між Президентом України і Верховною Радою України від 8 червня 1995 року, у розділі п'ятому якого свого конкретного правового змісту набули поняття судової влади і принципів її здійснення, судової системи та правосуддя. Після Конституційного договору поняття судової влади було остаточно закріплене в Конституції України, яку було прийнято 28 червня 1996 року. Відповідно до ст. 6 Конституції, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Судова влада, як і інші гілки державної влади, здійснює свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. У цій статті Конституції визначаються основні засади правосуддя як особливої функції державної влади.

Зазначені конституційні положення знайшли свій подальший розвиток у Законі України «Про судоустрій України», який набрав чинності з 1 червня 2002 року і визначив правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні.

Ратифікувавши 1997 року Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод [2], наша держава прийняла на себе зобов'язання забезпечити умови для ефективного функціонування судової влади, здатної справедливо вирішити будь-яку значущу справу, що має юридичні наслідки.

Конституція України 1996 року закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6), відвівши судам якісно нову роль у системі державного управління — судової влади.

У рамках традиційного поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову відбулася зміна у співвідношенні пріоритетів цих влад. При цьому якщо в XIX столітті безумовна пріоритетність визнавалася за законодавчою владою, то у XX столітті першенствувала виконавча (урядова) влада. Однак потреба в дедалі більшому професіоналізмі при організації й існуванні держави привела до сьогодишнього піднесення судової влади. Сьогодні судова влада — не тільки остання інстанція у вирішенні правових і політико-правових питань (показова в цьому плані діяльність Конституційного Суду), але вона же в рамках адміністративної юстиції не залишає варіантів для самоствердження виконавчої влади.

Піднесення судової влади в системі поділу влад у нашій державі визначено особливостями нинішньої соціальної реальності й такими конституційними положеннями, як правова держава і верховенство права.

Судова влада у структурі державної влади України посідає особливе місце, зумовлене її соціальною роллю і специфічними функціями. Із судовою владою пов'язані такі категорії, як правосуддя, судовий контроль, юстиція.

Сучасним проблемам конституційного реформування правосуддя, аналізу існуючої конституційної моделі правосуддя присвячено багато праць відомих вітчизняних вчених, керівників судових органів, таких як: В. В. Долежан, С. В. Ківалов, М. І. Козюбра, В. В. Кривенко, В. Т. Маляренко, І. Є. Марочкін, В. Онопенко, М. Орзіх, В. Пасенюк, П. Пилипчук, А. О. Селіванов, В. Сердюк, В. М. Шаповал, та ін.

Передумовою судової реформи має бути вдосконалення Конституції України, зокрема уточнення назви її VIII розділу — не «Правосуддя», як тепер у чинному Основному Законі, а більш узагальнююча — «Судова влада» (В. В. Долежан, А. О. Селіванов).

На думку В. В. Долежана, удосконалення конституційних норм стосовно судоустрою, статусу суддів і судочинства є «запорукою успішного завершення судової реформи в Україні» [3].

Учасники парламентських слухань на тему: «Про стан правосуддя в Україні», що відбулися 23 травня 2007 року з метою вдосконалення системи правосуддя, проведення комплексної судово-правової реформи рекомендували, зокрема, Верховній Раді України внести пропозиції про зміни до Конституції України щодо: переобрання Верховною Радою України кожні десять років суддів судів загальної юрисдикції, яких призначено вдруге; посилення гарантій недоторканості особи та запобігання втручанням в її особисте життя; уточнення повноважень Вищої ради юстиції [4].

Серед невирішених проблем у сфері судової влади важливою є, зокрема, реалізація принципу верховенства права, наголошував М. І. Козюбра, «що зобов'язує науку дослідити весь комплекс конституційних засад правосуддя, яке має служити суспільству і громадянину» [5].

На необхідність збереження серед засад (принципів) правосуддя в Конституції України, крім принципу верховенства права, ще й принципів законності, справедливості звертали увагу В. В. Долежан, С. В. Ківалов [6].

Проте слід зауважити, що процес становлення судової влади на даному історичному етапі реалізовано ще не повною мірою. За висловом Л. Грицаєнко, судово-правова реформа здатна дати бажаний результат лише тоді, коли достатньою мірою будуть враховані досвід та історія розвитку як вітчизняного, так і європейського судочинства. Ефективне правосуддя є результатом розвитку думки і суспільного досвіду багатьох поколінь людства [7].

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теоретичних узагальнень наукових позицій провести аналіз концептуальних засад реформування судової влади в Україні.

Основною метою судово-правової реформи, згідно з концептуальними документами, є створення системи ефективного державного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, а також суспільних інтересів, запобігання злочинним проявам і правопорушенням, затвердження режиму законності в діяльності

органів влади і посадових осіб, забезпечення конституційного правопорядку.

Метою реформування законодавства про судоустрій і судочинство є створення такої судової системи і судочинства, які гарантували б незалежність судів, суддів, а також реалізовували б демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою наукою і практикою.

2006 року за участі Президента України В. А. Ющенка відбулося чергове засідання Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. На ній було схвалено Концепцію вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів [8], яка спрямована на розвиток правосуддя в найближчі десять років. Національна комісія також схвалила Рекомендації щодо здійснення судової реформи 2006 року та проект Плану заходів щодо реалізації 2006 року зазначеної Концепції, спрямовані на створення умов для належного забезпечення діяльності судової влади, поліпшення якості кадрового забезпечення суддівського корпусу, вдосконалення системи судоустрою, підвищення ефективності судового захисту. Існує Меморандум «Про взаєморозуміння між Програмою розвитку ООН та Державною судовою адміністрацією України щодо підтримки розвитку справедливого правосуддя в Україні» від 6 грудня 2006 року № 1694, в якому прописано, у тому числі, яким чином сторони, відповідно до своїх завдань та в межах чинного законодавства України, здійснюють співробітництво у сфері розвитку правосуддя в Україні з метою досягнення Україною міжнародних стандартів щодо забезпечення належних умов діяльності судів, доступу громадян до системи судочинства з метою забезпечення захисту їхніх прав, підтримки судової реформи та зміцнення судової системи.

Згідно із зазначеною Концепцією судівництво має функціонувати на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантувати право особі на справедливий суд [9].

Завданням подальшого розвитку правосуддя має стати реальне утвердження

верховенства права в суспільстві й забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді. За Концепцією 2006 року подальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямований на утвердження верховенства права через забезпечення: доступності правосуддя; справедливої судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичної визначеності, однаковості судових рішень; ефективності судового захисту.

Як справедливо зазначає голова Ради суддів України П. Пилипчук, «судова реформа не буде ефективною, якщо вона проводитиметься окремо від заходів, спрямованих на розбудову України як демократичної, соціальної і правової держави. Судова реформа має стати головною складовою правової реформи» [10]. Погоджуючись з цим, до цього, на нашу думку, слід додати, що реформування судової системи слід у першу чергу розглядати в контексті першочергових змін і доповнень до Конституції України, тобто в контексті конституційної реформи, коли будуть визначені стратегічні й ідеологічні пріоритети судоустрою і судочинства.

Вже кілька років продовжуються намагання створити нову систему судів, яка відповідала б положенням Конституції України і вимогам часу. Ця система має утворювати таке «судове дерево», яке найбільше сприяло б досягненню мети правосуддя. Для створення «судового дерева» слід зробити відповідний аналіз і дати належне тлумачення тексту ст. 125 Конституції.

У ч. 1 цієї статті зазначається, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Але тлумачення ч. 4 цієї самої статті, в якій сказано, що відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди, дає підстави вважати, що в ній говориться також про третій принцип побудови «судового дерева». І цей принцип, на наш погляд, полягає в тому, що суди мають розташовуватися в певному порядку один відносно іншого, аби один суд був апеляційною (чи касаційною) інстанцією для іншого.

Даний принцип можна було б назвати принципом ієрархії судів, тобто розподілу їх в порядку певних інстанцій.

Отже, конституційних принципів, за якими має будуватися «судове дерево», є три: принцип територіальності, принцип спеціалізації і принцип ієрархії.

При моделюванні системи судів має враховуватись положення ст. 125 Конституції про те, що «найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України».

На наш погляд, тлумачення ст. 125 Конституції дає підстави вважати, що «вищі суди», про які йдеться в ч. 3 ст. 125 Конституції, слід розглядати як одночасно й «апеляційні суди», про які йдеться в ч. 4 ст. 125 Конституції, і суди, що розглядають касаційні скарги. Отже, ці «вищі спеціалізовані суди» мають розглядати як апеляційні, так і касаційні скарги. На нашу думку, ті суди, які сьогодні існують як апеляційні, мають бути перетворені на «вищі суди», що здійснюють як апеляційне, так і касаційне провадження, поділяючись на відповідні палати, а Верховний Суд України має переглядати справи в порядку виключного провадження.

Створення системи «місцеві суди — вищі суди — Верховний Суд України», на наш погляд, є єдиним оптимальним способом вирішення проблеми побудови ефективного судоустрою, який би забезпечував найкращим чином здійснення правосуддя в Україні, зокрема здійснення апеляційного і касаційного провадження.

П. Пилипчук зробив цікаві пропозиції щодо внесення змін до Конституції України в контексті підсилення судової влади. Так, він, зокрема, пропонує в Конституції України чітко визначити як органи судової влади, так і інші органи, покликані забезпечувати діяльність судів, які входять до складу судової системи (суди, судову міліцію, Вищу раду юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України). Для того щоб Верховна Рада України могла б більш оперативного реагувати на зміни, які відбуваються в суспільстві, більшість питань судоустрою має вирішуватися не Конституцією, а законодавством [11].

Ряд авторів (П. Пилипчук, А. Селіванов) пропонують внести зміни до ст. 131 Конституції України щодо формування Вищої ради юстиції з тим, щоб більшість її конституційного складу становили судді (у тому числі судді у відставці). Очолювати Вищу раду юстиції за посадою пропонується Президенту України, — тоді ВРЮ як орган, уповноважений приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, має бути незалежним від уряду та адміністративних органів (П. Пилипчук).

Актуальною проблемою стала невідповідність системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства.

Існуюча система судів загальної юрисдикції не повною мірою відповідає конституційним засадам організації правосуддя. Оптимізація судової системи, перехід на три- або чотирирівневий принцип судового устрою потребує, насамперед, внесення змін у ст. 125 Конституції України [12].

Таким чином, реалізація закріплених у Конституції України положень про місце та роль судової влади в демократичній, правовій державі, якою проголошено Україну, а також впровадження конституційних нововведень з організації і функціонування правосуддя зумовлюють необхідність подальшого реформування судової системи. Від того, як будуть реалізовуватися на практиці конституційні положення про судову владу і правосуддя, як вони будуть розвиватися і деталізуватися, значною мірою залежатиме розвиток та зміцнення української державності, демократичних і правових засад у нашому суспільстві.

Реформування судової системи потребує внесення змін до Конституції України — адже чинна судова система створена на основі Конституції 1996 року. При цьому слід враховувати, що систему правосуддя в Конституції України окреслено в загальному вигляді, визначено лише засади її організації та діяльності. Це викликає нагальну потребу у виробленні та законодавчому закріпленні чіткого і системного бачення стратегії реформування правосуддя.

Піднесення судової влади в системі поділу влади визначається до того ж девальвацією законодавства, що складається в Україні, яка наростає сніжною опукою і включає безліч законів, що найчастіше не знаходять свого реального втілення в соціальній дійсності. У цьому зв'язку через неспроможність законодавця може бути поставлене питання про використання в нашій правовій системі доктрини тлумачення законів: тільки витлумачені судом закони підлягають застосуванню. В умовах постмодерну судова практика є активним інструментом, що забезпечує своєчасне і стійке правове регулювання, свідчить про демократичні зміни в здійсненні державної влади, справжнє просування до ідеалів правової держави.

Об'єктивний процес піднесення судової влади в системі поділу влади припускає додаткові гарантії діяльності суду, однією з яких бачиться визнання самостійного правового інституту «повага до суду». Необхідний спеціальний закон, присвячений оформленню цього правового інституту, а не окремі статті, що існують у різних кодексах України і фактично не є нині єдиним цілим.

Слід погодитися з думкою Ю. М. Оборотова, що судова влада не тільки затверджується як самостійна в системі поділу влади нашої держави, але і, відображаючи елітарний характер існування держави, піднімається над законодавчою і виконавчою владою [13].

Ключові слова: судова влада, державна влада, юрисдикція, судова система, правосуддя, судовий устрій права система.

У статті розглядаються концептуальні засади реформування судової влади в Україні, аналізуються питання впровадження конституційних нововведень з організації і функціонування правосуддя.

The author considers the conceptual bases for judicial reform in Ukraine and analyses the introduction of constitutional novelties to ensure proper organization and administering of justice.

Література

1. Див.: Дудченко В. В. Ціннісно-правові аспекти судової влади та правосуддя / В. В. Дудченко // «Судовий захист права власності», міжнар. наук.-практ. конф. (2004; Одеса). «Судовий захист права власності», міжнародна науково-практична конференція, 2004 р.: [матеріали]. — О.: Юрид. літ., 2004. — С. 109.
2. Див.: Права людини в документах Ради Європи. — Амстердам; К.: Україно-амер. бюро захисту прав людини, 1997. — 274 с.
3. Долежан В. Удосконалення Конституції України як передумова судової реформи / В. Долежан // Право України. — 2007. — № 11. — С. 34.
4. Див.: Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан правосуддя в Україні»: схвалено Постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 р. № 1245-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 47-48. — Ст. 526.
5. Цит. за: Віламова Н. Правова наука ретельно аналізує судову владу / Н. Віламова // Голос України. — 2008. — 4 лип.
6. Див.: Долежан В. В. Вказ. пр. — С. 33; Ківалов С. В. Українська юстиція на шляху до європейських стандартів / С. В. Ківалов // Голос України. — 2006. — 13 трав.
7. Див.: Грицаєнко Л. Деякі аспекти судово-правової реформи в Україні: реальність та перспективи / Л. Грицаєнко // Право України. — 2004. — № 5. — С. 33.
8. Див.: Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відносно до європейських стандартів: схвалено Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 19. — Ст. 1376.
9. Див.: Там само.
10. Петро Пилипчук: «Судова реформа має бути головною складовою правової реформи» / підгот. Федір Ілляк // Юрид. вісник України. — 2007. — № 50. — С. 5.
11. Див.: Там само.
12. Див. докладніше: Ківалов С. Судова реформа в Україні: проблеми юридичної регламентації / С. Ківалов // Голос України. — 2007. — 13 берез.
13. Див.: Оборотов Ю. Н. Возвышение судебной власти в системе разделения властей / Ю. Н. Оборотов // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. — О.: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13-14. — С. 380.