

СУДОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ ІНДЕКСУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

UKRAINE JUDICIAL SYSTEM THROUGH PRISM INDEX OF SUPREMACY OF RIGHT: PROBLEMS AND PROSPECT OF DEVELOPMENT

Новоселова В.В.,

*аспірант кафедри історії і теорії держави та права
Запорізького національного університету*

У статті автор узагальнює, порівнює й аналізує дані щодо верховенства права загалом і судової системи України, що представлені в Індексі верховенства права останніх років. Ураховуючи показники індексу та українське законодавство щодо реформування судової системи України, автор виокремлює проблеми й перспективи розвитку судової системи. Найбільш проблемними кризь призму динаміки Індексу верховенства права є корупція, кримінальне правосуддя, дотримання законів.

Ключові слова: верховенство права, правосуддя, судова влада, судова система, реформування судочинства, права людини, кримінальне правосуддя, цивільне правосуддя.

Обобщая и систематизируя данные, представленные в Индексе верховенства права последних лет и действующее законодательство относительно реформирования судебной системы Украины, автор выделяет проблемы и перспективы развития судебной системы. Наиболее проблемными в контексте динамики Индекса верховенства права являются коррупция, уголовное правосудие, соблюдение законов.

Ключевые слова: верховенство права, правосудие, судебная власть, судебная система, реформирование судопроизводства, права человека, уголовное правосудие, гражданское правосудие.

In the article an author summarizes, compares and analyses in relation to supremacy of right on the whole and judicial system of Ukraine, that the supremacies of right for the last years presented in Index. Taking into account the index and Ukrainian legislation in relation to reformation the judicial system of Ukraine an author distinguishes problems and prospects the development of the judicial system. A most problem through the prism dynamics of Index supremacy is right of a corruption, criminal justice, observance of laws.

Key words: supremacy of right, justice, department judicial, judicial system, reformation of rule-making, human right, criminal justice, civil justice.

Постановка проблеми. Реформування судової системи в Україні в контексті впровадження світових і європейських правових стандартів є лакмусовим папірцем модернізації вітчизняної правової системи й української держави. Лише за умови докорінних змін судової системи уможливиться подальший розвиток української держави в євроінтеграційному напрямі.

Саме тому **метою статті** є з'ясування проблем функціонування судової системи України кризь призму світових індексів і рейтингів, що уможливить обґрунтування оптимальних напрямів і заходів реформування судової системи.

Стан дослідження. Методологічним підґрунтям дослідження проблем функціонування та напрямів реформування судової системи України є здобутки відомих вітчизняних учених, насамперед таких як В. Бринцев, В. Городовенко, А. Демічев, В. Долежан, С. Іваницький, А. Ілюхін, О. Капліна, Л. Карназова, С. Лисенков, І. Марочкін, Л. Москвич, С. Мокринський, С. Погребняк, І. Русанова, С. Шевчук, Б. Футей та ін.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 2014–2015 рр. серед низки прийнятих законів особливе місце посідають ті, які стосуються реформування судової системи, встановлення правосуддя в Україні, створення нових можливостей для суддівського самоврядування, відновлення довіри до вітчизняних судів. Поділяємо думку вітчизняних учених, які наголошують, що судова реформа «фактично почала здійснюватися одразу після набуття незалежності», пройшла декілька етапів, і «нинішній етап, очевидно, не останній» [1, с. 686–687].

Найбільш істотне значення на сучасному етапі мають такі закони: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань судопроцесу та статусу суддів» від 23 лютого 2014 р. [2], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. (перший люстраційний закон) [3], «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. (другий люстраційний закон) [4], «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого

2015 р. [5], Стратегія реформування судопроцесу, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. [6], затверджена указом Президента України 20 травня 2015 р.

У сукупності та взаємодоповнюваності закони покликані прискорити судову реформу, яка вийшла на передній план у порядку денному реформування нової політичної влади, встановлення верховенства права та розбудови української держави в напрямі євроінтеграції. Так, метою Стратегії реформування судопроцесу, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. стало «...визначення пріоритетів реформування системи судопроцесу, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям і стандартам захисту прав людини» [6]. Істотне значення в розробці зазначених законів відіграли міжнародні та європейські правові стандарти, рекомендації органів Ради Європи, Венеційської комісії.

Важливими напрямками й етапами реформування системи судопроцесу, судочинства та суміжних правових інститутів, із-поміж іншого, визначено такі: забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів; підвищення прозорості діяльності суддів і рівня їх відповідальності; підвищення ефективності правосуддя й оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій; забезпечення прозорості та відкритості правосуддя. Серед системи завдань, заходів і результатів визначається й «поступове впровадження та розширення застосування суду присяжних» [6]. На увагу заслуговує те, що показниками реалізації Стратегії реформування судопроцесу, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. визнано оцінку суспільної довіри до судової гілки влади в цілому; оцінку рівня довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до судової системи та суміжних інститутів; показники оновлення кадрового складу судових і правоохоронних органів, покращення рейтингу України у відпо-

відних численних міжнародних довідників, пов'язаних з ефективністю судової системи, тощо.

Ураховуючи той факт, що впродовж останніх років реформування судової влади в Україні відбувається досить інтенсивно, постає питання щодо його перших наслідків і результатів. У контексті зазначеного варто звернути увагу на Індекс верховенства права (закону) у країнах світу, представлений Міжнародною неурядовою організацією «World Justice Project» [7]. Як комбінований показник Індекс верховенства права (закону) у країнах світу формується на основі даних, отриманих з експертних джерел і опитувань суспільної думки в 97 країнах і за вісьмома ключовими показниками: 1) обмеження повноважень інститутів влади; 2) відсутність корупції; 3) порядок і безпека; 4) захист основних прав; 5) прозорість інститутів влади; 6) дотримання законів; 7) цивільне правосуддя; 8) кримінальне правосуддя. Фактично Індекс верховенства права (закону) у країнах світу відображає стан, а в динаміці – результати реформування українського права загалом і судочинства зокрема. До уваги необхідно взяти те, що фактично в кожному з критеріїв виокремлюється вимога щодо судової влади. Так, складовою обмеження повноважень інститутів влади є обмеження судової влади; відсутність корупції – відсутність корупції в судовій владі; основні права – процесуальні норми та права обвинувачуваного; порядок і безпека – повага до адміністративного процесу.

Верховенство права в цивільному правосудді оцінюється за такими показниками, як доступ до правосуддя, свобода від дискримінації й корупції, обмеження впливу уряду, відсутність необґрунтованої затримки, ефективність, доступність, неупередженість цивільного правосуддя. У кримінальному правосудді верховенство права визначається за такими показниками, як ефективність, своєчасність, неупередженість, відсутність корупції, відсутність неправомірного впливу уряду, захист прав обвинувачуваних.

Традиційно впродовж останніх 5 років лідерами рейтингу є держави Північної Європи. Топ-10 країн, де в 2015 р. панує верховенство права такий: 1) Данія; 2) Норвегія; 3) Швеція; 4) Фінляндія; 5) Нідерланди; 6) Нова Зеландія; 7) Австрія; 8) ФРН; 9) Сінгапур; 10) Австралія [7]. У сфері «дотримання законів» найкращі результати демонструють Норвегія та Сінгапур. Остання відома своїми досить суворими нормами (наприклад, забороною на жувальні гумки). За дотриманням норм уважно стежать. Високі результати країни Північної Європи продемонстрували в таких напрямках, як «відсутність корупції», «цивільне судочинство» та «прозорість інститутів влади». Високий рівень верховенства права завдяки ефективності місцевих органів правопорядку підтверджують і дослідження Європейського Союзу.

Порівняльний аналіз даних 2012 р. та 2015 рр. свідчить, що в 2012 р. Україна посідала 80 місце з індексом 0,46 [8]; у 2015 р. – 70 місце з індексом 0,48 [7]. Таким чином, певні зрушення й позитивні результати, за свідченням міжнародної неурядової організації «World Justice Project», є. Водночас існують і численні проблеми щодо впровадження верховенства права в Україні. Для аналізу стану, виявлення проблем та обґрунтування перспектив реформування судової гілки влади серед низки критеріїв індексу верховенства права першочергове значення мають показники щодо цивільного й кримінального судочинства, відсутності корупції.

Більш ґрунтовний аналіз свідчить, що поряд із загальним індексом 0,48, окремі показники відрізняються. Порівняно з 2012 р. [8] показники в 2015 р. [7] змінилися, відповідно, таким чином: 1) обмеження повноважень інститутів влади: з 0,3 до 0,45; 2) відсутність корупції: з 0,2 до 0,34; 3) прозорість інститутів влади: з 0,4 до 0,56; 4) захист основних прав: з 0,5 до 0,61; 5) порядок і безпека:

з 0,7 до 0,6; 6) дотримання законів: 0,3 до 0,42; 7) цивільне правосуддя: 0,5 до 0,49; 8) кримінальне правосуддя: 0,3 до 0,36.

Отже, певні позитивні зрушення простежуються у сфері захисту основних прав, прозорості інститутів влади й обмеженні повноважень інститутів влади. Найбільш проблемними сферами й напрямками серед досліджуваних є такі: корупція, кримінальне правосуддя, дотримання законів.

Дані Індексу верховенства права свідчать про відмінності між станом цивільного й кримінального правосуддя (0,49 і 0,36). Таким чином, попри прийнятий Кримінальний процесуальний кодекс України, масив проблем у сфері кримінального правосуддя залишився, а відтак потребує більш значної уваги як із боку законодавця, так і з боку практиків, насамперед суддів.

Важливою складовою підвищення якості правосуддя загалом, кримінального зокрема, повернення довіри до судової влади має стати обмеження політичного впливу Президента України та Верховної Ради України на судову систему. Зокрема, усупереч вимогам коаліційної угоди політичні органи зберігають свій вплив у питаннях кар'єри суддів. Так, у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд» [5] не враховано низку рекомендацій органів Ради Європи (15) [9], зокрема щодо обмеження впливу Президента України в призначенні та звільненні суддів і забезпечення лише його церемоніальної ролі. Також Президент України наділений повноваженням підписувати посвідчення суддів, голів судів і їх заступників (ст. 51 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), приводити суддів до присяги (ст. 56 цього ж закону). Не виконуючи ці повноваження, Президент України може перешкоджати набуттю статусу судді. Історичний досвід свідчить, що схожа проблема існувала фактично під час влади всіх Президентів України, починаючи з Л.Д. Кучми.

Як і Президента України, закон залишив повноваження Верховної Ради України щодо переведення суддів (ст. 82 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Окрім того, функції з вирішення питань добору, кар'єри, переведення, дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів віднесені не до відання ради суддів (юстиції), а розподілені між Вищою кваліфікаційною комісією суддів, Вищою радою юстиції України й політичними органами, зокрема Президентом України й Верховною Радою України (її профільним комітетом). Повноваження щодо остаточного вирішення питань призначення, кар'єри та звільнення суддів і досі залишаються в Президента України й Верховної Ради України. Цілком імовірно, що політичні органи можуть невмотивовано відхилити відповідні кандидатури, запропоновані Вищою кваліфікаційною комісією суддів і Вищою радою юстиції України.

Досить суперечливими є наділення Президента України додатковим повноваженнями, яких у нього раніше не було, зокрема повноваженням підписувати посвідчення головам судів і їхнім заступникам; збереження за Парламентом України повноваження переводити суддів (до того ж, яке не передбачено Конституцією України), а за парламентським комітетом – розглядати це питання, а також питання про безстрокове обрання судді на своєму засіданні. Залишаються невизначеними підстави для відмови судді в безстроковому обранні; досить нечіткими є підстави для звільнення за порушення присяги («вчинення дій, які порочать звання судді або принижують авторитет правосуддя», «недобросовісна поведінка судді»); невизначеними є специфічні критерії для кваліфікаційного оцінювання суддів судів різних рівнів. Можна навести й інші приклади, які свідчать про збереження проблеми політичного впливу на призначення суддів в Україні, а отже, судову систему в цілому.

Певною мірою проблему зменшення зовнішнього втручання в здійснення правосуддя покликана вирішити

Стратегія реформування судоустрою, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. завдяки закріпленню практичних механізмів притягнення до відповідальності винних осіб і гарантіям щодо усунення політичного впливу на процедури призначення, обрання, переведення та звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності [6].

Важливим кроком у підвищенні ефективності кримінального правосуддя мало б стати визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду на конституційному рівні. На жаль, Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» не регулює це питання, оскільки воно вимагає внесення змін до Конституції України.

Зростання довіри до судової влади могло б сприяти включення до кодексів суддівської та адвокатської етики норм щодо взаємовідносин між представниками обох професій, проведення спільних навчальних заходів для суддів, адвокатів на теми, що мають спільний інтерес. З метою підвищення правової культури громадян, насамперед молоді, доцільним було б включити до шкільних та університетських програм вивчення основних засад судової системи України й судових процедур. Попри неврегульованість таких питань у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд», насамперед унаслідок того, що вони вимагають низки практичних заходів, законодавчих змін, а в деяких випадків – конституційних змін, позитивним є те, що з 77 рекомендацій органів Ради Європи [9] 27 рекомендацій враховано повністю, 21 рекомендацію враховано частково, 15 рекомендацій не враховано, 14 рекомендацій можуть бути втілені лише через конституційні зміни, прийняття інших законів або через зміни на практиці без законодавчих змін.

Позитивними здобутками Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» можна вважати запровадження конкурсного порядку добору суддів на всі посади; збільшення часу спеціальної підготовки майбутніх суддів до одного року; започаткування конкурсного порядку формування Вищої ради юстиції України й Вищої кваліфікаційної комісії суддів; забезпечення прямого оскарження рішень вищих судів до Верховного Суду України, а також розширення підстав для такого оскарження; урахування в кар'єрі судді його попередньої діяльності, різнопланова інформація про яку акумулюється в суддівському досьє; запровадження системи регулярної оцінки суддів різними суб'єктами, у тому числі підготовленими представниками громадських об'єднань за результатами моніторингу судових процесів; посилення змагальності дисциплінарної процедури й запровадження шести дисциплінарних стягнень замість двох; запровадження простішої системи органів суддівського самоврядування, з'їзд суддів формуватиметься не в центрі, а знизу – зборами суддів відповідних судів; включення до реєстру судових рішень текстів усіх судових рішень та окремих думок суддів.

Ураховуючи те, що функціонування судової системи є не єдиним критерієм оцінювання Індексу верховенства права, цей індекс виглядає для України відносно оптимістично. Водночас, за даними Центру Разумкова (березень 2015 р.), рівень довіри до судів в Україні понизився до 11% (1,1% опитаних цілком довіряють судам; 9,5% опитаних переважно довіряють). Це найнижчий рівень довіри серед державних інституцій. Порівняно з недержавними інституціями такий рівень недовіри до судів співмірний із банками й російськими ЗМІ [10].

Реформуванню судоустрою й судочинства, підвищенню його ефективності покликана сприяти прийнята Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. [6]. Серед низки напрямів та етапів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в узагальненому й систематизованому вигляді варто виокремити такі:

1) щодо судоустрою й судочинства; забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів; підвищення прозорості діяльності суддів і рівня їх відповідальності; підвищення ефективності правосуддя й оптимізації повноважень судів різних юрисдикцій; забезпечення прозорості та відкритості правосуддя; удосконалення процесуального забезпечення справедливості та права на захист під час кримінального провадження;

2) щодо суддів: оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів; підвищення професійного рівня суддів;

3) щодо суміжних правових інститутів: посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги; реорганізація системи виконання судових рішень і підвищення ефективності виконавчого провадження; приведення повноважень і діяльності органів прокуратури до європейських стандартів; підвищення рівня ефективності роботи судових і правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції; підвищення ефективності попередження злочинів і реабілітації засуджених, а також вдосконалення системи виконання покарань.

Спільним для всіх є забезпечення належної координації правових інститутів та єдності інформаційної системи.

З метою зростання прозорості та відкритості правосуддя, підвищення довіри до судової влади Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. визначається необхідність установа балансу між захистом інформації та правом на справедливий суд в інтересах прозорості правосуддя, у тому числі закріплення чітких законодавчих критеріїв закритого розгляду справи; розширення прав осіб щодо гарантій прозорості, гласності та відкритості судового процесу, забезпечення відкритості інформації щодо органів суддівського врядування, суду, який розглядає справу, стадії розгляду, прийнятих рішень; покращення умов доступу громадськості до відкритих судових засідань і винесених рішень.

Оптимізації й вдосконаленню кримінального правосуддя, а також протидії корупції мають сприяти система завдань і заходів, які чітко прописані в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. (п. 5.9 «Удосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження» та п. 5.10 «Підвищення рівня ефективності роботи судових та правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції»). У своїй сукупності зазначені зміни й новели законодавства сприятимуть встановленню верховенства права й правосуддя в Україні.

Водночас станом на кінець липня 2015 р. з 42 конкретних зобов'язань щодо проведення судової реформи (другий розділ коаліційної угоди) Верховна Рада України повністю виконала 10 зобов'язань і частково 4 зобов'язання. Парламент не виконав і не продемонстрував наміру виконати зобов'язання щодо усунення впливу політичних органів на вирішення питань кар'єри судді; не розглядав питання вдосконалення судового процесу, виконання судових рішень, реформи адвокатури, внесення змін до Конституції України (з метою проведення судової реформи). Утворені Президентом України консультативно-дорадчі органи для підготовки відповідних законопроектів ще не представили свою роботу Президенту України, крім законопроектів щодо виконання судових рішень [10].

Висновки. Отже, дослідження стану та проблем судової системи України крізь призму Індексу верховенства права дає підстави зробити такі висновки: функціонування судової системи в Україні характеризується низкою системних проблем, які виявляються впродовж тривалого часу. Системний характер проблем полягає в тому, що вони охоплюють не один чи декілька складових судової систе-

ми, а охоплюють її повністю як на інституційному, так і на функціональному рівні. Найбільш проблемними крізь призму динаміки Індексу верховенства права є корупція, кримінальне правосуддя, дотримання законів. Прийняття низки законів у напрямі реформування судочинства й встановлення правосуддя впродовж останніх півтора років з урахуванням європейських правових стандартів дає перші результати. В Індексі верховенства права Україна просунулася з 80 (2012 р.) на 70 місце (2015р.), продемонструвала покращення показників у сфері обмеження повноважень інститутів влади, прозорості інститутів влади (у тому числі судової влади), захисту основних прав. Попри деякі позитивні зрушення найбільш гострими й бо-

лючими залишаються проблеми у сфері протидії корупції, кримінального правосуддя, порядку й безпеки. Вирішення низки проблем функціонування судової влади в Україні покликані сприяти Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» та Стратегія реформування судоустрою, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затверджена указом Президента України 20 травня 2015 р. Водночас украї важливим є усвідомлення того, що подолання проблем у судовій владі, їх недопущення в майбутньому залежить не лише від наявності самих законів, а й від клопіткої роботи законодавців, суддів, працівників апарату, судових виконавців, присяжних, громадян із високою правовою культурою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Правова доктрина України : у 5 т. / [В.Я. Тацій, В.І. Борисов, В.С. Батиргареева та ін.] ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. – Х. : Право, 2013. – Т. 5 : Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку. – 2013. – 1240 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів : Закон України від 23 лютого 2014 р. №769-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/769-18>.
3. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 8 квітня 2014 р. №1188-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.
4. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
5. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 № 192-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/192-19/page>.
6. Стратегія реформування судоустрою, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. : затверджена указом Президента 20 травня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
7. World Justice Project (2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/news/2015/06/08/7193>.
8. World Justice Project (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/news/2012/11/30/51900/5190>.
9. Про забезпечення права на справедливий суд : довідка про втілення рекомендацій органів Ради Європи у Законі України від 12 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eu.pravo.org.ua/uk/news/view?news_id=114.
10. Соціологічне опитування. Зараз я називатиму окремі соціальні інституції. Якою мірою Ви їм довіряєте? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1030.