

## СУДОВО-ПРАВОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Триває друге десятиліття новітньої історії нової України. Здається, нещодавно завершилися чергові вибори Президента держави, відбулися чергові (2006 р.) та дострокові (2007 р.), реально можливі «чергові дострокові» (2008-2009 рр.) вибори народних депутатів України. Змінився черговий Уряд держави, відбуваються пленуми та з'їзди політичних партій, проводяться соціологічні дослідження суспільної думки, політичні круглі столи, семінари і дискусії, напрацьовуються нові варіанти змін до Конституції та навіть нові редакції нової Конституції України... Суспільство живе, чекає, сподівається та одночасно вірить і не вірить у своє світле майбуття. Ми прагнемо демократичної стабільності, правди і справедливості та й, нарешті, заможнішого життя!

І все це... вирує на 17-му році втілення в життя Концепції судово-правової реформи, схваленої Верховною Радою України ще наприкінці минулого століття. Неупереджений аналіз подій і дій дає змогу авторові зробити нотатки на «полях» цієї реформи і висловити деякі міркування щодо стану, проблем і перспектив подальшої долі розбудови правової системи взагалі та здійснення правосуддя у нашій державі зокрема.

Результати втілення Концепції в життя з точки зору сьогодення дають певні підстави засвідчити її в цілому позитивний вплив на розвиток правової системи України, при цьому звернувши увагу на той факт, що більшість її положень знайшли і знаходять своє практичне втілення у діяльності всіх трьох гілок державної влади і Президентів України. Цей висновок стосується, в першу чергу, таких здобутків, як: активний законотворчий процес; розвиток конституційної та адміністративної юрисдикції; часткова (на жаль, не завжди оптимальна) перебудова структури судової системи, органів юстиції, прокуратури і «правоохоронних органів»; подальший розвиток інститутів адвокатури, нотаріату, юридичної освіти і науки. Слід підкреслити, що в останні (2005-2007) роки юристами – науковцями і практиками були розроблені і схвалені Указами Президента України нові концептуальні засади реформування судівництва і кримінальної юстиції України, з'явилися ґрунтовні наукові напрацювання щодо подальшого реформування адміністративної юстиції і, зокрема, інституту адміністративної відповідальності, розроблені проекти законів про кримінальні та адміністративні проступки, новітні за концептуальними підходами проекти кримінально-процесуального, адміністративно-процесуального та адміністративно-процедурного кодексів України, спрямовані на реалізацію зазначених концепцій.

У той же час слід підкреслити, що політична нестабільність у системі державної влади, відсутність єдності у поглядах провідних науковців різних правничих шкіл, існуючі концептуальні розбіжності в середовищі юристів-практиків щодо стратегії і тактики судово-правової реформи в Україні не дають

\* К.ю.н., доцент, завідувач і професор кафедри конституційного та адміністративного права і процесу юридичного факультету Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили.

змоги затвердити ці документи на рівні нормативно-правових актів, розробити детальний план їх реалізації та приступити до його негайного втілення у життя.

У цьому контексті чого варті події осені поточного року, коли протягом 16-17 жовтня 2008 року була видана низка Указів Президента України щодо реформування адміністративних судів м. Києва, Вінницької і Житомирської областей, які суперечили один одному або ж мали зворотню у часі дію, що порушує конституційні засади здійснення правосуддя в державі. Такий стан «судово-правової реформи», безперечно, був зумовлений багатьма політичними та організаційно-управлінськими чинниками попередніх часів, зокрема, такими як: неодноразове «реформування підпорядкування внутрішніх військ і національної гвардії», непрофесійне втручання спецпідрозділів МВС, Державної служби охорони і СБУ в діяльність своїх колег з охорони приміщень судів і прокуратури, включаючи заходи, пов'язані зі зміною керівництва окремих державних інституцій. Якщо ж до цього додати безпосереднє втручання народних депутатів України і депутатів органів місцевого самоврядування (обласних, районних, сільських і селищних рад) у діяльність органів судової гілки влади і прокуратури шляхом фізичного блокування службових приміщень цих відомств, пікетування входів до них, лобіювання незаконних інтересів зацікавлених осіб, ухвалення суперечливих нормативно-правових актів, включаючи положення окремих законів України, факти корупційних діянь у всіх гілках і органах державної влади, то стан здійснення судово-правової реформи стає ще більш «яскравим» і незрозумілим ні громадянам, ні тим, «кого ця реформа повинна реформувати». Таким чином, можна дійти висновку, що основними вадами як самої Концепції, так і стратегії її тактики щодо її практичного втілення, є:

– По-перше, відсутність чіткої та твердої світоглядної позиції сучасних політиків, державоворців, науковців і практикуючих юристів України щодо розуміння мети і сутності правової реформи та функціонування судової гілки влади як таких, що мають забезпечувати правовий баланс суспільного і державного життя та втілюватися в щоденну практику.

– По-друге, Концепція, за наявності трьох етапів її втілення в життя, не має точно означених термінів (хоча б орієнтовних) цих етапів, і тому, на мій погляд, відсутні критерії її оцінювання з точки зору ефективності, послідовності та своєчасності.

– По-третє, вкрай низький рівень правової і політичної культури не тільки українського суспільства в цілому, а, в першу чергу, політиків і державних службовців усіх рівнів, а також відсутність механізмів їх невідворотньої і негайної (не тільки під час виборів) політичної та професійної відповідальності за результати своєї діяльності. У нас фактично відсутня і не культивується традиція «добровільних або примусових відставок з будь-яких посад» без права повернення до державної служби чи політичної діяльності, що було б, виходячи зі світового досвіду, значно ефективнішим засобом подолання негараздів у суспільно-політичному і правовому житті країни (включаючи подолання корупції), ніж застосування більш жорстких кримінальних чи адміністративних покарань...

Тепер деякі роздуми щодо оновлення структури правової системи держави і судових органів зокрема. Дискусія політиків і юристів-практиків розгортається

на визначенні кількості рівнів (інстанцій) судів. Вважаю, що розвиваючи судову систему України і дбаючи про наявність ефективної можливості виправлення судових помилок на нижчих рівнях, не треба ускладнювати систему судів, а, навпаки, її треба зробити якомога простішою і доступнішою для кожного, хто побажає або ж буде вимушений звернутися до суду, щоб той розсудив.

Оптимальним варіантом, на мій погляд, є трирівнева структура: суд першої інстанції (районний, міжрайонний, окружний); апеляційний суд (обласний, регіональний) і касаційний суд (кримінальна, цивільна, адміністративна палати або відповідні Вищі спеціалізовані суди у складі Верховного Суду України). Ґрунтовної науково-практичної дискусії потребує створення спеціалізованих судів і засади спеціалізації суддів. Є багатий світовий і свій, український – часів козацтва і гетьманщини – досвід вирішення цієї проблеми, його треба досконало вивчити і використати, не забуваючи при цьому давньоримську приказку «поспішай не поспішаючи». Слід відмовитися від практики сліпого запозичення (копіювання) або ж компіляції розбудови правової системи інших країн Європи чи Америки. Не вигадуючи «велосипеда», а розумно використовуючи національний і світовий досвід, треба і можна знайти свій, власний шлях розбудови правової держави України.

Безумовно, вагомішою складовою реалізації Концепції судово-правової реформи є державна кадрова політика у сфері юриспруденції. З приводу кадрового забезпечення, зокрема, судової гілки влади юристами-професіоналами, слід зауважити: в нашій країні склалися такі умови, що сьогодні достатньо отримати повну вищу правничу освіту, без великих часових та й, почасти, інтелектуальних зусиль, набути навичок у будь-якій юридичній практиці, досягти 25 років – і ти вже суддя (принаймні, на перші п'ять років суддівської діяльності) або прокурор. Адвокатом, нотаріусом, юрисконсультантом (у тому числі й органів виконавчої або законодавчої влади), помічником прокурора або судді, слідчим тощо можна стати й у 22-23 роки!

Чи достатньо тільки цих умов? З одного боку, начебто достатньо, а з іншого... В Україні навіть за наявності щорічного випуску понад трьох десятків тисяч дипломованих юристів – випускників більш як 200 вищих навчальних закладів – залишаються незаповненими сотні суддівських, прокурорських та слідчих вакансій...

Багато хто висловлює думку: «Погано, неефективно працює Вища рада юстиції, Генеральний прокурор, Верховна Рада, нарешті, Президент України; погано навчають у ВНЗ, і ні з кого вибирати...» А я гадаю, що, мабуть, усі названі і не названі структури нашої правової системи дійсно працюють не завжди так, як хотілося б нашому суспільству та, можливо, й їм самим.

Але ж причини нашого невдоволення якістю функціонування судової гілки влади і всіх тих органів державної влади, що безпосередньо пов'язані з її діяльністю, лежать в неоптимальній кадровій політиці, якою, до речі, мала підстави в цілому пишатися партійно-радянська система владарювання. Ми багато в чому намагаємося повторювати не кращі зразки і методи тієї (СРСР) кадрової політики і... програємо. Думаю, що погано вивчаємо і ще гірше застосовуємо позитивний світовий досвід у цій сфері. Здається, що концептуально слід погодитися з досвідом більшості держав із розвинутою системою судової влади, де кар'єра практикуючого юриста починається лише

після 7-10 років професійної підготовки у віці, що перевищує 30 років. Крім того, суддями і прокурорами можуть стати лише ті правники, які, як правило, мають від 5 до 10 років адвокатської (у світовому розумінні цієї професії) діяльності, тобто це юристи з вагомим життєвим і професійним досвідом, яких рекомендує на суддівську посаду суспільна думка і професійна правнича громадськість. Упевнений, що в такому випадку і Вища рада юстиції, і Президент, і Верховна Рада України будуть приймати значно оперативніше і виваженіше свої рішення, та й кількість скарг на діяльність судової влади, прокурорів і слідчих, на мій погляд, зменшиться. До цього слід додати належні (на сучасному рівні!) умови роботи, проживання й оплати роботи суддів, прокурорів, слідчих, юристів органів державної влади та управління, всіх тих, хто забезпечує ефективне функціонування правової системи держави в цілому.

Окремо слід сказати про Прокуратуру як систему органів, на яку Конституцією України покладені виключні функції правового захисту і представництва прав та інтересів громадянина й держави, що не притаманні будь-яким іншим органам державної влади. Особливий статус Прокуратури в нашій державі має свої історичні та ментальні коріння і традиції. Він хвилює та непокоїть, викликає дискусії, задріє і розчарування, плекає надії як всередині нашого суспільства, так і за його межами, на стабільне дотримання законності у країні.

Не вдаючись до глибокого аналізу, що просто неможливий у межах журнальної статті, можна констатувати, що збереження цього особливого статусу органів прокуратури на перехідному етапі розбудови нашої держави є необхідним тому, що без нього буде досить складно подолати правовий нігілізм і корупцію, виховати нове покоління правосвідомих громадян і, нарешті, побудувати правову державу.

Головна проблема у діяльності прокуратури – це низький рівень її ефективності. Вбачається, що основними шляхами її підвищення є такі заходи:

- По-перше, якісна спеціалізована підготовка та підбір кадрів прокурорів усіх рівнів і безумовне дотримання стабільності у їх призначенні на посади та виконанні ними своїх повноважень у визначений законом термін з одночасним довічним позбавленням права бути прокурором тих, хто в будь-який спосіб скомпрометував себе на цій посаді в очах суспільства.

- По-друге, організаційна побудова органів прокуратури повинна точно відповідати тим конституційним функціям, якими вони наділені.

- По-третє, кожен прокурор у своїй професійній діяльності має виконувати лише правові норми і ні в якому разі не виконувати наказів, постанов, рішень, вказівок тих, навіть найвищих за статусом посадовців, хто порушує сам або ж спонукає інших порушувати норми Конституції і законів України. Важливою умовою такого ставлення до своїх повноважень повинна стати професійна відповідальність прокурорських кадрів, безкомпромісне усвідомлення та утвердження суспільної важливості їх діяльності від Президента України до школяра.

Наріжним каменем судово-правової реформи є реформування системи досудового розслідування злочинів. Ця проблема залишається гостро дискусійною ще з часів останнього десятиліття існування СРСР. І вирішувати її слід намагатися якраз із позицій, закладених у Концепції судово-правової

реформи. Для цього треба відійти від суто прагматичних, цехових уподобань окремих інститутів судової та виконавчої гілок влади і радянських традицій...

Досудове розслідування злочинів – це лише підготовка судового процесу, і саме на цьому етапі має бути в повній мірі витриманий конституційний принцип «презупції невинності особи», інакше... Саме тому я був і залишаюся прибічником створення на сучасному етапі окремого «Слідчого комітету (державного департаменту) з розслідування злочинів» із його територіальними (регіональними) підрозділами у структурі судової влади; або ж створення такого комітету (департаменту) в якості центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом та безпосереднім, тільки вертикальним, підпорядкуванням Кабінету Міністрів.

Усі, без винятку, так звані «правоохоронні структури», мають залишитися без слідчих апаратів, але всім їм треба залишити право на прийняття процесуального рішення щодо порушення процедури досудового розслідування події, яка має ознаки злочину, та проведення невідкладних первинних слідчих дій, коло і строки проведення яких повинні бути вичерпно зазначені в КПК України. Після проведення таких невідкладних дій зібрані матеріали і докази повинні бути у стислі (визначені законом) терміни передані до органів досудового слідства для подальшої роботи. Вищий процесуальний нагляд за такими видами діяльності мають здійснювати органи прокуратури, вони ж мають нести професійну відповідальність за її результати, оскільки тільки ці органи наділені функцією державного обвинувачення особи за вчинений нею злочин. У ідеалі ж (скоріше за все – у майбутньому) органи прокуратури мають бути окремим спеціальним підрозділом (департаментом) Міністерства юстиції (справедливості) України.

У цій дискусії одним із основних аргументів прибічників «консервації існуючої системи органів досудового слідства» є проблема співпраці слідчих і оперативних працівників. Хоча це тема окремої, спеціальної, можливо не публічної, дискусії, вважаю, що вона багато в чому є штучною і не зовсім обґрунтованою. Знаходження оперативних працівників і слідчих під одним «дахом» одного й того ж відомства потрібне не стільки для підвищення ефективності (хоча цей аргумент повністю відкидати не можна) їх діяльності, скільки для збереження «силового елемента» як вагомої складової самої системи та й більш зручного управління самою діяльністю, і до того ж, підведення «підсумків діяльності» відомства в цілому.

Окремими нагальними питаннями розвитку правової системи держави і судово-правової реформи мало б стати, на мій погляд, розв'язання проблеми об'єднання всіх правників України в єдину професійну корпорацію (на зразок Асоціації американських адвокатів) зі своїм внутрішньо структурованим «цеховим» поділом, які б об'єднували представників окремих юридичних спеціальностей (суддів, адвокатів, прокурорів, слідчих, нотарів, науковців тощо). Для цього потрібно зовсім «замало»: відмовитися від спроб поділити одну-єдину «булаву» на декількох претендентів, що в Україні зробити ой як непросто... Хоча, заради справедливості, слід констатувати, що перші спроби такого об'єднувального процесу вже мають місце, і це дає надію!

До того ж, не завадило б створити єдиний Деонтологічний кодекс правників, який би виписав загальні для всіх правила професійної правничої

етики (належної поведінки), а також зафіксував би принципи і засади професійної відповідальності представників нашої, безумовно, суспільно-важливої професії як перед своєю професійною корпорацією, так і перед суспільством та державою. Чинність такого кодексу дозволила б ефективніше долати прояви корупції і непрофесіоналізму в діяльності суддів, прокурорів, адвокатів, а це означає підвищення ефективності функціонування всієї правової системи на користь кожної людини і громадянина.

## SUMMARY

*The article deals with the problems of the state and its legal-court reforms the Concept of which was approved by Supreme Soviet of Ukraine 15 years ago, at the end of the last century, and has being implemented till present day. The author states that the achievement of some positive results has been neglected and the realization of Concept is slow, inconsistent and unsystematic. The author concludes that the legal system of Ukraine and its basis, the judicial branch of power, remains outsize, mostly non-transparent and inaccessible to everyone, full of bureaucratism and corruption.*