

УДК 342.56

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.17>

Юлдашев С.О.,

доктор юридичних наук,

проректор Національного авіаційного університету

Демченко С.Ф.,

доктор юридичних наук,

помічник президента Національної академії наук України

ЕТАПИ У РЕФОРМУВАННІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Вступ. Суди, судова система являють собою третю, надзвичайно важливу гілку влади. Від того, чи є в країні справедливий суд, що строго керується виключно законами – залежить міжнародна оцінка країни, підуть чи не підуть до неї інвестиції, інвестори. Від вирішення даної проблеми залежить і прийняття України до ЄС.

Упродовж останніх ста років суди в Україні не відповідали вимогам, які пред'являються до судової влади з боку суспільства. Не відповідають і зараз. Тому судова система систематично піддавалася реформуванню, трансформації. З метою розробки завдань судового реформування, обґрунтування їх дієвості, важливим завданням є врахування досвіду попередніх судових реформ, їх аналіз і систематизація.

Огляд сучасних досліджень. Становлення і еволюція судової влади в Україні, судове реформування досліджували такі автори, як В. Ф. Бойко, В. Д. Бринцев, А. А. Овсієнко, В. Т. Окіпнюк, Є. В. Ромінський, О. О. Самойленко, С.Л. Сергійчук, М. І. Сірий, І. Б. Усенко, М. Д. Ходаківський, О. З. Хотинська-Нор, Л. В. Худояр, О. Н. Ярмиш та ін. У роботах багатьох авторів розглядаються сутність, зміст і конкретно-історичні форми здійснення судової влади, яка в різний час існування наповнювалась різним змістом. Водночас у наявній літературі не завжди акцентується увага на недоліках реформ, що провадилися. Між тим, це необхідно, оскільки відповідний аналіз в

значній мірі унеможлилював би ті помилки, що впливають із аналізу історичного досвіду і які доцільно врахувати у процесі сучасного реформування судової влади в Україні.

Метою дослідження, результати якого викладаються, є аналіз деяких судових реформ і систематизація реформування. Досліджено період по 2006 р., включно, коли було схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Зазначений аналіз розглядається як необхідна умова для підготовки і обґрунтування програми сьогоденного судового реформування.

Викладення основного матеріалу. На зорі людства, в умовах первісно-суспільного ладу, язичництва суд, як правило, зливався з покаранням. Він засновувався на варварській кривавій помсті, нерідко особистого характеру, помсті неконтрольованій, жорстокій. Більш контрольованим, гуманнішим, збалансованим, менш суворим став старозавітний принцип «око за око», «зуб за зуб».

Фундамент правосудного судочинства закладено Біблією, особливо Новим Заповітом. У перших її книгах, книгах Старого Заповіту, простежується тенденція інтерпретації ролі правителя у державі як судді (наприклад, «Книга Суддів»), посередника між сторонами, провідника правди, справедливості у суспільстві. Державна влада у цьому випадку відіграє роль «нічного сторожа». Вона втручається

лише у разі порушення правди, добра, справедливості. За Біблією, саме ступенем справедливості судочинства визначається якістю управління, здійснюваного державою, її успіхи або невдачі. «Цар утримує край правосуддям, людина хабарна руйнує його» (Пр. 29:4).

Біблія формулює вимоги до судочинства, переводу його в ранг правосуддя, тобто, суду по правді, справедливості. До числа таких вимог належать:

– рівність сторін («не будете звертати уваги на обличчя в суді, як малого, так і великого вислухаєте, не будете боятися обличчя людини, бо суд – Божий він!» – Повт. зак. 1:17); «Звертати увагу в суді на обличчя – не добре» (Пр. 24:23);

– пріоритетність інтересів тих категорій громадян, котрі соціально менш захищені (неповнолітні, бідні, пригноблені, злиденні): «Аж доки ви будете несправедливо судити, і доки будете ви підіймати обличчя безбожних? Розсудите нужденного та сироту, оправдайте убого та бідаря, порятуйте нужденного та бідака, збережіть з руки несправедливих!» (Пс 81, 82). Давайце суд бідному і сироті; пригнобленому і жебраку робіть справедливість; рятуйте бідного і жебрака; викидайте його з руки нечестивих, тому що Я знаю, як численні злочини ваші і як тяжкі гріхи ваші: ви вороги правого, хабарничаєте і псуєте в суді справи бідних, тому розумний мовчить у цей час, тому що злий цей час» (Амос, 5:11);

– оцінка судової діяльності в залежності від ступеня її справедливості («...Які заплутують людину в словах, і потребууючому суду у воріт розставляють мережі, і відштовхують правого» (Еклезіаст, 5:7); «... цей закон утратив силу, і суду правильного немає: тому що нечестивий долає праведного, то і суд відбувається примарний»).

Біблія викриває несправедливих суддів («...а вони ненавидять викривальника у воротах і гребують тим, хто говорить правду; про, ви, що суд перетворюєте в отруту і правду валите на землю!» (Амос, 5:7,10), установлюючи відповідальність за несправедливе

судочинство («Отже за те, що ви зневажаєте бідного і берете від нього подарунки хлібом, ви побудуєте будинок з тесаних каменів, але жити не будете в них; розлучите прекрасні виноградники, а провина з них не будете пити, шукайте добра, а не зла, щоб вам залишитися в живих (Амос 5:11, 14); але якщо зовсім виправите шляху ваші і діяння ваші, якщо будете вірно робити суд між людиною і суперником його» (Ісереія 7:5).

Побудову судів, що діють на християнських принципах, принципах Нового Заповіту можна розглядати як *першу судову реформу*, яка прийшла на зміну судам язичницького і, навіть, старозавітного періоду, що засновувались, так чи інакше, на помсті. Більш гуманним, збалансованим, менш суворим став старозавітний принцип «око за око», «зуб за зуб».

Як зазначають дослідники[1], положення про правосудне судочинство, що містяться в Біблії, сприйняті позитивним законодавством найбільш справедливих правових систем. Зокрема, це римське право, яке багато хто називає «писаним розумом», що випередив на тисячоліття ті «матеріальні умови» які його нібито повинні були продуціювати. Це також міжнародне право, включаючи Європейську конвенцію з прав людини, законодавство ряду країн про права і свободи людини, Конституція США та ін.

Повертаючись у наші широти, зазначимо, що реформування судів, як правило, відбувалося при змінах, ревізії функцій держави, зміні правителів, їх поглядів. В історії судоустрою в Україні більшість вчених звично виділяє не менш як сім етапів, у т.ч. це: Княжа доба, Литовсько-польська, періоди Гетьманщини, Російської Імперії, період УНР, суд радянської доби (період УРСР) та сучасна доба, період незалежності України.

У межах цієї праці коротко розглянемо лише окремі періоди реформування судів. Зокрема, зупинимось на періоді Гетьманщини. На її території у 1648–1763 рр. діяли козацькі державні суди. Вони поділялися на провінціальні суди – сільські, сотенні, пол-

кові (при чому кожний вищий суд був апеляційною інстанцією для нижчого) та на центральні – Генеральний Військовий суд, Генеральна Військова Канцелярія і суд гетьмана. У системі судів того часу діяли також міські, сільські, домініальні та духовні суди. Велика судова реформа була проведена гетьманом К. Розумовським (1760–1763 рр.), яка спиралася на зразки судової системи Литовського Статуту. На Запорозькій Січі судами нижчого порядку були суди курінних отаманів і паланкових полковників, вищого – суди військового судді, кошового отамана і Січової Ради. Проти вироків військового судді можна було апелювати до кошового отамана або до Січової Ради. Кошовий суддя вважався суддею вищого рівня і проти його вироків можна було апелювати до Січової Ради тільки в мирний час.

Ренесанс у розвитку юридичної юстиції відбувся в імперській Росії як результат судової реформи 1864 р. Знаменитим імператорським указом від 20 листопада підданим було, як відомо, обіцяно «суд швидкий, правий, милостивий і рівний для всіх», з «належною самостійністю». У юридичній літературі зазначається, що оновлений російський суд був дійсно знаряддям правової свідомості та прогресу в області права. Він вчив російське суспільство, яке щойно вийшло з кріпацтва, новим відносинам, що впливали з визволення селян та впроваджував у нього ідею рівності перед законом. Самій владі він зумів вселити повагу своєю незалежністю і підпорядкуванням тільки закону[2]. Таким чином, можна стверджувати, що у той короткий дореволюційний період (назвемо його періодом ренесансу) суд, на відміну від радянської (як і нинішньої) судової влади, наближався до божеських ідеалів. Існував монолітний юридичний стан, в актив якого слід насамперед записати прихильність правовим цінностям, «ідеям права», а також некорумпованість і моральну охайність в професійній сфері. А. Верещагін, дослідивши зазначену реформу, вказує, що в пореформені часи «російський

суд був найбільш близький до втілення правових ідеалів» [3]. Автор доводить, що до 1917 р. країна йшла по правовому шляху. Він вважає, що в 1917 р. діями безвідповідальних лівих радикалів, позбавлених яких би то не було моральних принципів, країна була втягнута в безодню найбільш розгнужданого і нічим не обмеженого свавілля[4].

Суд радянської доби повністю зруйнував досягнутий прогрес в галузі права і у т. ч. у сфері судочинства. Період, який почався з державного перевороту у 1917 р., можна позначити як період пролетарського судочинства. Він, без перебільшення, може бути охарактеризований як чорна пляма на тлі українського правосуддя. Постановою Народного Секретаріату «Про революційні трибунали» від 25 січня 1918 р. передбачалася організація таких псевдосудових органів. Революційні трибунали обиралися повітовими та міськими Радами робітничих, селянських і солдатських депутатів. Радам надавалося право в будь-який час позбавляти суддів повноважень і призначати нові вибори.

Слід зазначити, що у минулому Україна, за недовгий час своєї незалежності (1917–1920 рр.), вже намагалася, по-перше, уникнути політично заангажованого судочинства, яке нав'язувалося їй Росією. Так, Третій Універсал Української Центральної Ради (ухвалений 7(20) листопада 1917 р.) закріпив, що суд в Україні повинен бути справедливим, таким, що відповідає духові народу. Діяло Генеральне Секретарство судових справ, яке відповідало за приведення «судівництва» у відповідність до правних понять народу. Статут про державний устрій, права і вольності УНР (ухвалений 29 квітня 1918 р. Українською Центральною Радою) поряд зі Всенародними Зборами (законодавча влада) та Радою Міністрів (виконавча влада) виокремлював і судову владу. Цю владу очолював Генеральний Суд (вища судова інституція), який обирався Всенародними Зборами. На нього покладалися касаційні функції для всіх судів Республіки, а також повноваження

судити членів Всенародних Зборів і міністрів. Закріплено і найважливішу ознаку судової влади – виключність: «Судова влада в рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами». «Судових вирішень не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи власті» [5].

По-друге, Україна опиралася червоному терору, створенню пролетарського судочинства. Як результат, закріпити радянську владу, створити в листопаді 1917 р. систему революційних трибуналів повсюдно в Україні більшовикам не вдалося [6]. Нав'язати дві системи судових органів – народні суди і революційні трибунали комуністи спромоглися, як впливає навіть із досліджень російських вчених [7], лише в період інтервенції і громадянської війни. При цьому дослідження свідчать, що радянські революційні трибунали, які діяли в Україні, навіть у період гострої збройної боротьби з «класовими ворогами» були більш гуманними. Вивчення конкретних архівних справ революційних трибуналів періоду 1919 р., що розглядалися на Поділлі, дало С. Л. Сергійчуку змогу стверджувати про наявність значної кількості виправдувальних рішень та вироків. Наприклад, гр. В. В. Ткачука, якого звинувачували у службі в петлюрівських військах, було звільнено за відсутністю в його діях складу злочину, незважаючи на те, що він визнав факт такої служби. Звільнено було з-під варті на підставі проведеного дізнання і гр. Ш. К. Лимоника, якого звинувачували в контрреволюції. Постановою Подільського губернського революційного трибуналу, в силу не доведеності звинувачення, був звільнений з-під слідства гр. К. Криса. Саму справу і звинувачення проти нього було розпочато на підставі заяви гр. Б. У заяві стверджувалось, що гр. К. Криса, їдучи в потязі зі станції Старокостянтинів до станції Жмеринка, в розмові назвав червоноармійців «босьяками і злодіями» [8].

Значну роль у спотворенні судової діяльності як такої відіграло введення підкон-

трольності судової системи органам виконавчої влади, зокрема, Наркомату юстиції. Основами судоустрою Союзу РСР і союзних республік від 29 жовтня 1924 р. [9] було встановлено, що губсуди безпосередньо підпорядковані Наркомам юстиції союзних республік, які здійснювали нагляд за всією судовою практикою. Їм було надано повноваження опротестовувати та виправляти шляхом прокурорського нагляду будь-який вирок чи рішення суду. Значний вплив на суди йшов і з боку партійного керівництва. Він здійснювався шляхом прийняття партійних програм, резолюцій та постанов, які ставали обов'язковими і для суддів. З позицій класового змісту судочинства вченими-юристами того часу (а суспільні науки тоді була повністю політизованими, апологетичними) обґрунтовувалася неможливість і зайвість поділу влади [10]. Як невід'ємна частина неділимої державної системи слідчий, а потім і суд мав керуватися не стільки законом, скільки класовою правосвідомістю [11]. Революційним трибуналам та народним судам надавалася можливість у разі відсутності закону виносити свої рішення на основі революційної правосвідомості. Такий підхід призводив до тяжких правопорушень і неадекватних рішень, у результаті чого за незначні проступки людей карали суворіше, ніж за тяжкі злочини. Радянська правова доктрина не визнавала навіть основоположних демократичних принципів діяльності судових органів. Зокрема, у кримінальному судочинстві, такий важливий принцип як змагальність замінювався висновком прокурора, який слугував (замість норми закону) підставою для винесення вироку [12] і т.д.

Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону вважався пережитком старих часів. Більш розвиненим став принцип класової правосвідомості, політичної зрілості. Саме цей принцип був головним критерієм в оцінці професійної придатності, можливості кар'єрного росту слідчого, судді. Відхід від нього міг слугувати підставою і для відміни судового рішення, і для застосування до нього

заходів дисциплінарного впливу або, навіть, і кримінального переслідування. Як зазначається у літературі, уже в період свого становлення радянська судова система встигла повністю перекреслити всі демократичні надбання галузі незалежності судочинства та суддів, які були задекларовані у документах Центральної Ради, Гетьманату та Директорії. Суд фактично повністю втратив незалежність, що підкріплювалось не лише практичними кроками влади, а й відповідною «правовою» доктриною, яка свідомо протиставляла себе світовій та історичній практиці[13].

Період відбудови народного господарства (середина 20-х – початок 30-х рр.) характеризувався посиленням впливу політичних настанов ВКП(б) на діяльність судових органів і створенням особливих органів репресії. У постанові Президії Центрального виконавчого комітету СРСР (найвищого виконавчого органу державної влади у період між всесоюзними з'їздами рад) від 1 грудня 1934 р. «Про порядок провадження справ про підготовку або скоєння терористичних актів», зазначалося, зокрема, що: а) слідчим органам надається право розслідувати справи обвинувачуваних у підготовці чи скоєнні терористичних актів прискореним порядком; б) судовим органам рекомендувалося не затримувати виконання вироків щодо вищої міри покарання. Клопотання засуджених, яким винесено вирок за спрощеною процедурою, щодо помилування не приймати і не розглядати; в) приводити до виконання вироки щодо вищої міри покарання стосовно злочинців названих вище категорій негайно[14]. Постановою Президії ЦВК СРСР від 5 грудня 1934 р. було внесено відповідні зміни до чинних кримінально-процесуальних кодексів союзних республік, в яких було зазначено: «слідство в справах про терористичні організації та терористичні акти проти працівників радянської влади завершувати в строк не більше 10 днів; обвинувальний висновок вручати обвинуваченому за добу до розгляду справи в суді; справу розглядати без участі сторін; каса-

ційне оскарження та подання клопотання про помилування не допускати; вирок виконувати негайно» [16]. Внаслідок таких настанов правосуддя почали здійснювати несудові органи, такі як Судова колегія ОГПУ, Особлива рада при НКВС СРСР та союзних республік й так звані «трійки» НКВС-УНКВС[16]. Таким чином, спостерігалась легальна деформація судочинства.

Таке чорне минуле радянського судочинства є нерозривною складовою тоталітарного режиму СРСР, періоду сталінського тоталітаризму 30-х – початку 50-х рр., що включає і час воєнної доби 1941–1945 рр. Загальні суди СРСР і союзних республік були інтегровані в програму масових політичних репресій, під час яких було знищено, покалічено мільйони людей під виглядом боротьби з «ворогами народу».

На початку 60-х рр. почався інший етап у судовому реформуванні, упродовж якого спостерігався відхід від тоталітаризму, червоного терору, а отже, і від пролетарського судочинства. Цей етап можна позначити як період *відлиги у політичному керівництві судами*. У 1953–1954 рр. були скасовані процесуальні обмеження в справах про державні злочини, а також посилено роль судових органів у здійсненні судового нагляду. Прийняття Основ законодавства про судоустрій Союзу РСР, союзних та автономних республік від 25 грудня 1958 р. стало орієнтиром для прийняття оновлених законів в усіх союзних республіках, у тому числі й в Україні[17]. У результаті цього в кримінально-процесуальному кодексі України (1960 р.) було закріплено такі демократичні принципи правосуддя, як здійснення правосуддя тільки судом, участь громадськості у діяльності судів тощо.

Водночас ідеологічні засади побудови радянського суспільства виключали можливість створення дійсно незалежного суду. Ці засади полягали в реалізації принципу демократичного централізму, згідно з яким керівництво всіма галузями державного будівництва здійснювалося через систему рад і

створювані нею органи. Судочинство (а отже, і саме існування судів) розглядалось як одна із функцій держaparату. Самі судді обиралися радами і формально проголошувалися незалежними. У літературі стверджується, що фактично на суд чинився тиск з боку не тільки партійних органів, а й виконавчої влади – органів юстиції. Робився висновок про те, що за таких умов незалежність судді набувала умовних ознак, оскільки він не міг протистояти «телефонним вказівкам» [18]. Разом із тим, нашу думку, дійсно реальний вплив на суд могли здійснювати лише партійні органи (звісно, не легітимно) і то, на певному, достатньо високому рівні та вкрай рідко. Тобто, про системні правопорушення, тим більш про корупційні ризики, не йдеться. До цього, ж у той час провадилася реорганізаційна робота, зв'язана з послабленням залежності судів від органів політичної та виконавчої влади. Серед таких заходів – ліквідація Міністерства юстиції СРСР у 1956 р., а в квітні 1957 р. – міністерств юстиції автономних, а потім і союзних республік. Однак ліквідувавши органи юстиції, держава не потурбувалась визначити, а хто буде здійснювати організаційне забезпечення судів. Ці функції було покладено на самі суди, що негативно вплинуло на виконання ними основної своєї функції – відправлення судочинства. У зв'язку з цим 31 серпня 1970 р. було відновлено Міністерство юстиції СРСР [19], а з 4 вересня 1972 р. – Міністерство юстиції УРСР. На ці органи і було покладено здійснення організаційного керівництва судами.

Головними перепонами у розвитку судової системи як незалежного інституту громадянського суспільства ми вважаємо політизоване та суперечливе, щодо цілей забезпечення незалежності суду, законодавство, а також політизовані ідеологічні установки. Так, наприклад, Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. закріпила принцип незалежності судів і підкорення їх тільки закону, зазначивши, що його дія розповсюджується також і на народних засідателів (ст. 152). Водночас

у ст.150 зазначеної Конституції йшлося про те, що судді, будучи незалежними, є відповідальними перед виборцями або органами, що їх обрали, звітують перед ними і можуть бути ними відкликані (!?). Законодавство про судову систему зрівнювало правовий статус суддів з іншими посадовими особами органів виконавчої влади, оскільки будувалося на ідеологічній догмі П. Стучки про те, що «...радянська влада ...є одночасно владою законодавчою, виконавчою і судовою. Вона не заперечує технічного розподілу праці, але відмовляється від лицемірної теорії розподілу влад» [20]. Крім того, незалежності судів заважав і принцип демократичного централізму, який становив основу побудови радянського суспільства. Відповідно з цим принципом керівництво всіма галузями державного будівництва здійснюється через систему рад і створювані нею органи. Цей принцип поширювався і на судову систему. За таких умов, зрозуміло, що суди були націлені не на захист прав людини, а на відстоювання інтересів держави, забезпечення законності й правопорядку. Звісно, що такий принцип був одним із засад тоталітаризму і не відповідав тим європейським підвалинам законності, справедливості, гуманізму, незалежності й безсторонності суду, які забезпечують здійснення ним правосуддя, властивого демократичним правовим державам.

З набуттям своєї незалежності в Україні започатковується новий етап реформування судової системи. Цей етап пропонуємо назвати «*етапом намірів*». Він починається з прийняття Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України. У Декларації закріплюється, по-перше, положення про те, що державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. По-друге, на цьому етапі з реформування суду постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. схвалюється Концепція судово-правової реформи [21]. До речі, у розділі VII «Етапи судово-правової

реформи» передбачено «розробку і затвердження Концепції судової реформи Верховною Радою». Тобто, концепція передбачає розробку концепції практично аналогічної за назвою, що також, на нашу думку, свідчить про доцільність ідентифікувати цей період розвитку судової системи як «етап намірів».

До етапу намірів реформування судової системи України слід віднести відповідні положення Конституції України 1996 р., в яку було включено норми, що передбачали цілком нову для країни модель судоустрою. Разом із тим перехідні положення Конституції на п'ять років відтермінували втілення цих норм (саме це й дозволяє віднести ці норми до намірів щодо зміни судоустрою України). Критичною була дата 28 червня 2001 р., коли спливав встановлений перехідними положеннями п'ятирічний термін. Подальше гальмування реформаційного процесу в сфері судової влади створювало, за словами В. Ф. Бойка (які були повторені у низці публікацій), «небезпеку паралічу судової системи» [22], яка, після спливу зазначеного терміну, не могла суперечити вимогам Основного Закону. Але не тільки це. Питання судової реформи перебувало у полі зору та під пильним контролем міжнародної спільноти. Адже приведення судової системи України у відповідність до європейських стандартів було одним із зобов'язань, взятих Україною при вступі до ПАРЄ[23], а також стало шкалою, за якою вимірювався рівень демократичних процесів в Україні. Проте у влади, в українського парламенту були, мабуть, більш цікаві питання, стимули для вирішення саме цих питань, ніж реально проводити судову реформу. Мабуть тому лише 21 червня 2001 р., тобто за декілька днів до закінчення дії перехідних положень Конституції України, Верховна Рада України прийняла в авральному порядку з десяток законів про внесення змін до законодавства, що стосувалися створення і функціонування судової системи. З прийняттям цього документа почався, на нашу думку, наступний етап судового реформування, який, вважа-

ємо, можна позначити як етап «безсистемних рішень». На початку зазначеного етапу було внесено зміни у Закони України «Про судоустрій України», «Про статус суддів», «Про органи суддівського самоврядування», «Про арбітражний суд», «Про прокуратуру» та інші, а також у процесуальні кодекси.

Сукупність цих змін у судовій системі за цією реформою одержала назву «малої судової реформи», оскільки засновувалася, на думку І. Б. Коліушка, на принципі виконання приписів Конституції України шляхом мінімальних змін у законодавстві та судовій системі[24]. Отже, метою «малої судової реформи» фактично було просто формальне приведення судової системи хоча б у зовнішню відповідність із конституційними положеннями. Задля її досягнення до системи судів загальної юрисдикції було введено підсистему арбітражних судів, перейменованих у господарські; визначено систему судів загальної юрисдикції у складі місцевих судів, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України; у судовій процедурі запроваджено інститути апеляційного та касаційного оскарження судових рішень та скасовано інститут перегляду судових рішень у порядку нагляду.

Процес реформування судової системи у період, який почався з «малої судової реформи», хоч і відзначався інтенсивним розвитком законодавства, носив характер непослідовності та безсистемності. Кардинально протилежні ідеї у поглядах на потрібний державі судоустрій зумовлювали компромісний характер відповідних законів, що робило траєкторію розвитку судової системи хаотичною[25].

Крім того, як зазначалось, у процесі малої судової реформи скасовано інститут перегляду судових рішень у порядку нагляду. Тим самим було проігноровано особливості внутрішнього та зовнішнього середовища. І саме це, на наш погляд, і стало однією з головних причин зародження судової корупції, яка, на тлі тотальної корупції в українському суспіль-

стві, у подальшому (особливо, на місцевому рівні) лише поширювалася. Насправді, прибравши прокурорський нагляд за судами (що, можливо само по собі могло б бути і позитивним фактором), у судовій системі не було вибудовано іншого важелю, який би ефективно заміщував цей нагляд. У середовищі, яке ще зберігало риси радянської системи правосуддя, скасування інституту перегляду судових рішень у порядку нагляду призвело до дисбалансу, який необхідно було передбачити і усунути. Саме тому цей етап судового реформування ми й назвали етапом *«безсистемних рішень»*.

Один із кроків на цьому етапі судового реформування ознаменувався прийняттям 7 лютого 2002 р. Закону України «Про судоустрій України», у якому зроблено спробу врегулювання питань правових засад організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, створення системи судів загальної юрисдикції; сформульовано основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також загальний порядок забезпечення діяльності судів тощо. Із введенням цього Закону у дію (з 1 червня 2002 р.) втратили чинність Закони України «Про судоустрій», «Про господарські суди», «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України», «Про органи суддівського самоврядування».

Разом із тим між змістом змін, внесених зазначеними законами та новим Законом «Про судоустрій України» не було системної очікуваної послідовності та наступності (насамперед це стосується системи судів загальної юрисдикції, інстанційних повноважень її окремих рівнів, утворення скасованих попередніми змінами президій апеляційних судів тощо). Навпаки, незважаючи на незначну різницю у часі прийняття цих документів, єдину, здавалось би, сферу їх правового регулювання, необхідні наступність та поступовість були відсутні. Це знижувало потенційно мож-

ливу ефективність від запроваджених перетворень у судовій системі, призводило практично до марнотратства державних коштів. Оцінки, коментарі щодо наслідків судової реформи як у наукових джерелах, так і серед практиків, представників судової системи і прокуратури були суперечливими. Спостерігались велика розбіжність, різноманітність аналітичних думок. Як свідчить аналіз, позиції багатьох з них зумовлювалися відомчими інтересами у функціонуванні судової системи. Так, на думку судді Верховного Суду України І. Б. Шицького, «зазначений Закон не дав судовій владі інструменту для повного втілення в життя принципу верховенства права. Це також стало одним із факторів, який зумовлює поразку конституції юридичної перед конституцією фактичною, прогресивна динаміка першої потрапила в лабиринт консервативної статички другої. Зміни, що відбулись у системі судової влади, мали формальні ознаки реформи, але напрями, які визначалися її суб'єктами, уповільнювали поступальний рух у розвитку судової системи як незалежного інституту громадянського суспільства» [26]. Заступник Генерального прокурора України В. В. Кудрявцев критикував впроваджені зміни, але не з системних позицій, не з точки зору порушення балансу у контролі за здійсненням судочинства. Він вказував лише на те, що реформування законодавства, структури та функцій суддів призвело до збільшення обсягів роботи органів прокуратури в судах і викликали потребу в збільшенні кількості її представників, що не було враховано. Як наслідок – не виділено відповідних коштів [27]. Науковці здебільшого займали або помірковану, або, вочевидь, апологетичну позицію, намагаючись винайти примарні здобутки та не завжди вказуючи на недоліки впроваджуваних новацій. До спроб винайти примарні здобутки можна віднести твердження про те, що нібито «сформульовано виключної ваги завдання суду відповідно до ідеології верховенства права та правової держави», «відбувся якісний перехід від

всемірного зміцнення законності й правопорядку до забезпечення захисту гарантованих Конституцією України прав і свобод людини» тощо.

Щодо виправданості наведеної критики, то її можна підтвердити нагадуванням про те, що визначена абсолютно нова система судів загальної юрисдикції виявилася в значній мірі нежиттєздатною. Утворення передбаченого реформою Касаційного суду України суперечило Конституції України, а в Апеляційному суді України не було необхідності[28]. Отже, замисел створити Апеляційний суду України так і не було втілено, а з часом він втратив свою актуальність у світлі подальших змін процесуального законодавства. Єдиною системою органів, утвореною відповідно до Закону «Про судоустрій України», стала, таким чином, Державна судова адміністрація України. На неї покладалося завдання організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції за винятком Верховного Суду України, Конституційного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Щодо позитивності такого нововведення, то тут також було чимало сумнівів з огляду на визначення статусу ДСА в системі органів виконавчої влади[29]. Отже, етап реформування судової системи, про який йдеться, початок якому було покладено Законом «Про судоустрій України», хоч і відзначався інтенсивним розвитком законодавства, але носив характер непослідовності та безсистемності. Були й окремі винятки, які дійсно можна віднести до здобутків у процесі судового реформування. До них, зокрема, можна віднести прийняття Законів України «Про третейські суди» (від 11 травня 2004 р. Цей Закон регулює порядок утворення та діяльності третейських судів в Україні), «Про доступ до судових рішень» (від 22 грудня 2005 р. [30]) та ін. Зокрема, на підставі останнього було створено Єдиний державний реєстр судових рішень, до якого включаються рішення загальних, господарських та адміністративних судів з відкритим доступом до них через Інтернет. Це, безу-

мовно, важливий крок на шляху забезпечення прозорості у судочинстві, а отже, і підвищення рівня законності.

Водночас загальної стратегії тривалого судового реформування, яке відбувалось (і відбувається) в Україні, не було. Лобісти багатьох змін у судову систему насамперед керувалися політичною доцільністю, бажаннями узурпувати та, образно кажучи, «приватизувати» державну судову владу. Можливо, тому (відсутність загальної стратегії тривалого судового реформування гостро відчувалась у суспільстві) у 2006 р. було схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів[31] (далі – Концепція). Загалом Концепція дістала схвальну оцінку Венеціанської комісії, але водночас висловлено низку зауважень. Їх було враховано при доопрацюванні проекту, за винятком тих, що зачіпали положення Конституції України. У Концепції зазначено, що українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини, а рівень довіри до них з боку суспільства вкрай низький.

На закінчення огляду підведемо підсумки та зробимо зауваження щодо останнього твердження. Вважаємо, що рівень довіри до суду є природною реакцією населення на настирливе нав'язування йому судження про порочність, корупційність суддів, українських судів. При цьому, як свідчать авторитетні соціологічні опитування, більшість (55,0 %) громадян України отримують інформацію про діяльність українських судів лише із засобів масової інформації. 22,8 % поєднують інформацію, отриману із досвіду своїх родичів, друзів та знайомих, з інформацією, отриманою із ЗМІ, 10,3 % поєднують власний досвід з інформацією, отриманою із досвіду своїх родичів, друзів та знайомих, та інформацією, отриманою із ЗМІ. І тільки 3,0 % судять про діяльність судів на основі власного досвіду та досвіду своїх родичів, друзів і знайомих, а 1,3 % – лише з власного досвіду[32]. Отже, більш як 85 % інформації реципієнт одержує зі ЗМІ та чужого

досвіду. А це – система сповіщення, що зветься в народі ОБС – одна баба сказала. Для засобів масової інформації тема судової корупції завжди дуже цікава. При цьому носії четвертої влади до суддів завжди нищівні: не маючи елементарних юридичних знань, вони, в пошуках сенсаційності (а, можливо, і виконуючи певне політичне або грошове замовлення), постійно згущують барви (аж до перекручування дійсності), немовби маючи на меті зруйнувати судову систему. Шельмування суддів підтримується і у виступах та висловлюваннях окремих можновладців. Представники офіційної влади, парламентарі, прем'єр-міністри, міністри нарікають чомусь саме на судову корупцію, дружно засуджують і чомусь бачать своє покликання виключно у боротьбі з нею, а не з корупцією у тих гілках влади, що вони уособлюють. Тобто, в наявності ситуація, за якої злодій кричить «хапайте злодія».

Складається враження, що деякі функціонери тим самим намагаються відволікти увагу суспільства від дотичної до них корупції, що має місце і в парламенті, і в органах виконавчої влади (у т.ч. і на місцях). Про наявність у цих гілках влади потужних (аж до транснаціональних масштабів), корупційних схем, розкрадання у великих розмірах бюджетних потоків, незаконну торгівлю ресурсам

держави: землею, надрами, видобуванням корисних копалин (в т.ч. газу, вугілля, іншої сировини, як правило, стратегічного значення) можна довідатися не тільки з преси, а й з обвинувачень з боку прокуратури, інших правоохоронних органів, подань прокуратури у парламент про зняття недоторканності тощо. Тим не менш, незважаючи на безумовно набагато більшу суспільну небезпеку корупції в органах законодавчої та виконавчої влади, про неї говорять у суспільстві набагато менше, ніж за корупцію в судах. Посилення відповідальності за корупційні дії взагалі може виявитися не про «розподільників» держскарбниці. Адже розкрадання бюджетних потоків юридично можна звести до їх «нецільового використання» (?!). Однак це – тема окремого дослідження.

Висновки. В історії розвитку судочинства можна виділити наступні періоди. Це, перш за все, біблейський період, коли було сформульовані вимоги до судочинства, переводу його в ранг правосуддя по друге, це етапи в історії судоустрою в Україні. Звично виділяється сім етапів, у т.ч. це: Княжа доба, Литовсько-польська, періоди Гетьманщини, Російської Імперії, період УНР, суд радянської доби (період УРСР) та сучасна доба, період незалежності України.

Анотація

Одним із найважливіших завдань судового реформування, обґрунтування його програм є, поряд виявлення справжніх проблем судочинства в Україні, врахування досвіду попередніх судових реформ. Метою дослідження, результати якого викладаються, є аналіз накопиченого досвіду реформування, виділення і систематизація виявлення окремих його етапів. Систематизація етапів судового реформування сприятиме виявленню і аналізу справжніх проблем судової системи, а також формулюванню дієвих заходів, необхідних для вирішення цих проблем.

Ключові слова: судова реформа, програми судового реформування, правосуддя, європейські вимоги, справжні проблеми, псевдо проблеми

Yuldashev S., Demchenko S. Stages in reforming the judicial system of Ukraine

Summary

One of the most important tasks of judicial reform, substantiation of its programs is, along with identifying the real problems of justice in Ukraine, taking into account the experience of previous judicial reforms. The purpose of the study, the results of which are presented, is to analyze the experience of reform, highlight and systematize the identification of its individual stages. Systematization

of the stages of judicial reform will facilitate the identification and analysis of real problems of the judicial system, as well as the formulation of effective measures needed to address these problems.

Key words: judicial reform, judicial reform programs, justice, European requirements, real problems, pseudo-problems.

Список використаних джерел:

1. Демченко С. Ф. Теоретико-методологічні засади ефективності господарського судочинства: монографія. Київ: Вид-во «Преса України», 2009. 472 с.
2. Карпачев М. Д. Судебная реформа 1864 г. в России: путь к правовому государству и угрозы революционного террора. *Вестник Воронежского государственного университета*. 2014. № 4. С. 5–13 (Серия «История. Политология. Социология»).
3. Верещагин А. Главные судьи Российской империи. URL: <https://legal.report/glavnye-sudii-rossijskoj-imperii> (дата обращения: 8.08.2017).
4. Верещагин А. Главные судьи Российской империи. URL: <https://legal.report/glavnye-sudii-rossijskoj-imperii> (дата обращения: 8.08.2017).
5. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 57.
6. Про революційні військові трибунали : постанова від 4.02.1919 р. *СУ РСФСР*. 1919. № 13. Ст. 131.
7. История государства и права СССР / под ред. О. И. Чистякова и Ю. С. Кукушкина. Москва, 1986.
8. Сергійчук С. Л. Створення та функціонування революційних трибуналів на Поділлі. URL: file:///Users/DBEF~1/AppData/Local/Temp/Nzvdpu_ist_2001_3_14.pdf
9. Основы судостройства Союза ССР и союзных республик від 29 жовтня 1924р. URL: [www.libussr.ru > doc_ussr > ussr_2224](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2224)
10. Турубинер А. Проверка конституционности законов и Верховный Суд СССР. *Еженедельник советской юстиции*. 1924. № 29. С. 649.
11. Громов В. Классовое начало в сфере применения мер пресечения. *Еженедельник советской юстиции*. 1924. № 17. С. 392, 393.
12. Уманский А. Прокурор и судебное заседание. *Еженедельник советской юстиции*. 1924. № 26. С. 606–607.
13. Гринюк В. О. Суд радянської доби. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. 2012. № 2(6) (Серія «Право»). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12hvosrd.pdf>.
14. Сборник законодательных нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Москва : Юрид. лит., 1993. 430 с. С.33.
15. О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы : постановление Президиума ЦИК СССР от 5.12.1934 г. *СЗ СССР*. 1934. № 64. Ст. 459.
16. Маляренко В. Т. Реабілітація репресованих: Законодавство та судова практика. Київ: Юрінком, 1997. 464 с. С. 9–12, 135–140.
17. Гринюк В. О. Суд радянської доби. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. 2012. № 2(6) (Серія «Право»). С.112. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12hvosrd.pdf>.
18. Шаповал В. М. Розподіл влад і конституціоналізм: Досвід України. Наук. доп. / Нац. ін-т стратег. досл. Київ, 1994. Вип. 28. 32 с. С.19–20.
19. Об образовании союзно-республиканского Министерства юстиции СССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30.08.1970 г. *Ведомости ВС СССР*. 1970. № 36. Ст. 361.

20. Стучка П. Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права. Рига : Латгосиздат., 1964. 748 с. С. 262.
21. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 30. Ст. 426.
22. Бойко В. Ф. Судова реформа в Україні: стан і перспективи: навч. посіб. Київ: МАУП, 2004. 172 с.
23. Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації: Резолюція 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26.04.2001 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_603
24. Коліушко І. Аналіз Закону України «Про судоустрій України», прийнятого Верховною Радою України 7 лютого 2002 року. URL: <http://pdp.org.ua/analytics/authorities/942-65a-a4-visnyk>
25. Хотинська-Нор О. З. Вплив «малої судової реформи» на розвиток судової системи України: організаційні аспекти. *Судова апеляція*. 2016. № 1. С. 6–15.
26. Шицький І. Б. Про окремі проблеми судової реформи. *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 7. С. 33–38.
27. Кудрявцев В. В. Судово-правова реформа і прокуратура: деякі аспекти проблеми. *Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 18–19 квітня 2002 р.) / редкол. : Сташис В. В. (голов. ред.) та ін. Київ; Харків : Юрінком Інтер, 2002. С. 19–21.*
28. Пасенюк О.М. Реформування процесуального законодавства проблеми реалізації нового Закону України «Про судоустрій України» *Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 18–19 квітня 2002 р.) / редкол. : Сташис В. В. (голов. ред.) та ін. Київ; Харків : Юрінком Інтер, 2002. С. 22–28.*
29. Хотинська-Нор О. З. Вплив «малої судової реформи» на розвиток судової системи України: організаційні аспекти. *Судова апеляція*. 2016. № 1. С. 6–15.
30. Закон України про доступ до судових рішень від 22.12.2005 р. № 3262-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.
31. Про схвалення Концепції вдосконалення судівництва для утворення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 19. Ст. 231.
32. Ставлення громадян України до судової системи. *Разумков. центр*. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy>