

**НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ ЗІ ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ ТА
УТВЕРДЖЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА**

Проект – 13 лютого 2006 р.

КОНЦЕПЦІЯ

**УДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВОГО УСТРОЮ
ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОГО СУДОЧИНСТВА
В УКРАЇНІ**

ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| Розділ I Завдання концепції..... | 3 |
| Розділ II Завдання подальшого розвитку правосуддя..... | 5 |
| Розділ III Система судів..... | 7 |
| Розділ IV Судочинство..... | 9 |
| Розділ V Статус професійних суддів..... | 12 |
| Розділ VI Добір і Кваліфікація суддів..... | 12 |
| Розділ VII Дисциплінарна відповідальність суддів..... | 14 |
| Розділ VIII Суддівське самоврядування..... | 15 |
| Розділ IX Забезпечення діяльності судів..... | 16 |
| Розділ X Суміжні інститути..... | 18 |

РОЗДІЛ I МЕТА ТА ЗАВДАННЯ КОНЦЕПЦІЇ

За *мету* Концепції та *завдання*, що з неї випливають, визначено:

- створити цілеспрямовану, науково обґрунтовану методологічну основу розвитку правосуддя в Україні на найближчі десять років;
- окреслити шляхи вдосконалення законодавства у цій сфері;
- напрацювати заходи на усунення негативних тенденцій, що мають місце внаслідок непослідовності попередньо здійсненої судової реформи;
- забезпечити доступне та справедливе судочинство, прозорість діяльності судів, оптимізацію системи судів загальної юрисдикції;
- посилити гарантії незалежності суддів;
- якісно підвищити фаховий рівень суддівського корпусу;
- підвищити статус суддів у суспільстві;
- істотно покращити умови професійної діяльності суддів;
- радикально поліпшити стан виконання судових рішень;
- створити можливості для розвитку альтернативних (позасудових) способів вирішення спорів.

Судову реформу в Україні було започатковано в часи здобуття нею державної незалежності. Головна мета на той час полягала в тому, щоб утвердити судову владу як незалежну гілку влади в рамках системи поділу влад у демократичному суспільстві. Незважаючи на чимало позитивних здобутків на цьому шляху, процес становлення незалежного судівництва в Україні супроводжувався суперечливістю та непослідовністю. Далися взнаки також консерватизм у підходах до реформування та брак чіткого бачення того, якою має бути судова система в державі, керованій верховенством права. Тому на даний час українські суди ще не набули якості дієвих інститутів захисту прав людини. Рівень довіри до них з боку суспільства лишається вкрай низьким. Мало хто сприймає українське судочинство як справедливе.

Головними причинами такого стану є:

1. Відсутність системного й узгодженого бачення подальшого здійснення і завершення судової реформи

Концепція судово-правової реформи 1992 року, відігравши важливу роль у становленні судової влади в Україні, практично втратила значення програмного документа після прийняття Конституції України 1996 року, хоча деякі положення Концепції зберігали тривалий час свою актуальність. У Конституції України окреслено у загальному вигляді систему правосуддя та визначено лише засади її організації і діяльності. Верховна Рада України за десять попередніх років не спромоглася виробити та законодавчо закріпити чітке і системне бачення стратегії реформування правосуддя.

2. Невідповідність системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства

В рамках існуючої системи судів загальної юрисдикції неповністю враховано конституційні засади її організації. Нераціональна побудова системи судових установ та розподіл між ними юрисдикції нерідко призводять до розгляду спору різними судами одного рівня та несправедливого обмеження права на оскарження судових рішень в

окремих категоріях справ. Досі не завершено формування цілісної системи адміністративних судів, призначенням яких є захист прав та свобод особи у її відносинах із суб'єктами владних повноважень.

3. Незавершеність реформи процесуального права

Справедливе судочинство та належний захист прав і свобод людини можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Проте кримінальне судочинство в Україні залишається не реформованим ще з радянських часів: Кримінально-процесуальний кодекс 1960 року, незважаючи на деяке оновлення, не відповідає вимогам захисту прав людини відповідно до європейських стандартів. Господарські суди розглядають комерційні спори за правилами, що давно не відповідають сучасним тенденціям розвитку цивільного судочинства. Незважаючи на ухвалення Кодексу адміністративного судочинства, досі не ухвалено закону про адміністративні процедури, де було б визначено стандарти відносин особи з органом влади (посадовою особою), додержання яких мають перевіряти адміністративні суди.

4. Перевантаженість судів та недостатня прозорість їхньої діяльності

Внаслідок недосконалості судових процедур, а також того, що до компетенції судів віднесено розгляд питань про так звані адміністративні правопорушення, судді не мають можливостей своєчасно і якісно розглядати справи. Практикою стало необґрунтовано відмовляти у прийнятті позовних заяв, зволікати розгляд справ та винесення судового рішення поза межами розумних строків. Відсутність ефективної системи правової допомоги, зокрема безоплатної – для малозабезпечених, становить істотну перешкоду для доступу до правосуддя. До цього часу не існує чіткого механізму відповідальності суддів за тяганину при розгляді справ та некваліфіковане здійснення суддівських функцій.

Інформація стосовно порядку звернення особи до суду є недостатньо відкритою, часом незрозумілою, а то й недоступною. Тексти судових рішень переважно є недоступними для осіб, які не брали участі у справі. Рішення судів нижчого рівня публікуються вибірково. Через брак приміщень, приданих для проведення судового засідання, судді часто розглядають справи у робочих кабінетах. Має місце практика здійснення судочинства з порушенням принципів відкритості (публічності) судового процесу. Не забезпечено повсюдно фіксації судового процесу технічними засобами.

5. Чинники, що перешкоджають незалежності судді

Процедура добору суддів є непрозорою, що створює сприятливі умови для зловживань. Немає чітко встановленої законом системи визначення суддівської винагороди. Неналежний рівень матеріального забезпечення суддів зумовив непривабливість посади судді для висококваліфікованих юристів. Водночас наявність сприятливих умов для одержання на цій посаді певних вигод, сумнівних з точки зору законності, перетворює ці посади на привабливі для осіб, моральність яких не має нічого спільного із неупередженим правосуддям.

Судді, що перебувають на адміністративних посадах, здійснюють невласиві для посади судді адміністративно-господарські функції. Голови судів розподіляють справи між суддями, формують колегії суддів для розгляду справ, мають вплив на вирішення питань кар'єри та соціального забезпечення суддів (відпустки, премії тощо). Встановлена законом процедура призначення на посади голови суду та заступника голови суду не відповідає положенням Конституції України.

6. Неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу та малоефективність системи професійної відповідальності суддів

На посаду судді не завжди призначаються особи, які мають належний освітній рівень та високі професійні і моральні якості. Не створено належної системи підготовки та перепідготовки суддів. Неєфективна система відповідальності суддів в одних випадках дозволяє їм уникати професійної відповідальності, а в інших – створює сприятливі умови для здійснення тиску на тих суддів, які в своїй діяльності виявляють незалежність і принциповість.

7. Недостатнє фінансування судової влади

Усталилася практика закладати в Державний бюджет України такі видатки на утримання судової влади, які є значно меншими від необхідних для забезпечення реальних потреб судів. Державне мито, яке сплачується за звернення до суду, не спрямовується безпосередньо на потреби судів. Незважаючи на те, що роль і функції судів та навантаження на них зазнали радикальних змін, методика визначення щорічних видатків на їхнє утримання не зазнала істотних змін.

8. Неєфективність системи виконання судових рішень

Існуюча система виконання судових рішень є надзвичайно малоефективною. Фактично відсутня система контролю за діяльністю державної виконавчої служби. Особливо складним є виконання рішень українських судів у справах, де відповідачем є держава. Скарги стосовно порушення права на справедливий судовий розгляд внаслідок невиконання рішень національних судів складають переважну частину заяв до Європейського суду з прав людини, що надходять з України.

РОЗДІЛ II ЗАВДАННЯ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОСУДДЯ

Завданням подальшого розвитку правосуддя є реальне утвердження верховенства права у суспільстві і забезпечення кожного правом на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді. Сутність верховенства права становить постулат, за яким права людини та основоположні свободи є тими цінностями, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Однак верховенства права так і залишатиметься теоретичною доктриною, позбавленою практичного значення, допоки судді не застосовуватимуть принцип верховенства права у своїй професійній діяльності.

Подальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямований на забезпечення:

- доступності правосуддя;
- справедливої судової процедури;
- професіоналізму, незалежності та безсторонності суддів;
- юридичної визначеності, прогнозованості й відкритості судових рішень;
- ефективності судового захисту.

1. Доступність правосуддя

Вимога доступності правосуддя покладає на суди обов'язок не відмовляти у розгляді справ їхньої юрисдикції та у захисті порушеного права особи. Судові витрати, які несе особа, не повинні становити перешкоду для судового захисту її прав. Вимогу про доступність правосуддя буде виконано тільки тоді, коли буде створено ефективну систему надання правової допомоги, а особливо – малозабезпеченим. Правосуддя не стане доступним, якщо система судів лишатиметься складною та незрозумілою для особи щодо визначення компетентного суду для вирішення її справи. Однією з важливих умов доступності правосуддя є поінформованість людини про організацію і порядок діяльності судів. При цьому доступність до правосуддя не виключає можливості для особи вирішити свій спір у позасудовому порядку. Держава повинна сприяти розвиткові таких недержавних інституцій, як третейські суди, медіатори тощо, які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду.

2. Справедлива судова процедура

Вимога справедливої судової процедури є визначальним складником верховенства права. Така процедура має бути створена на засадах законності, рівності учасників процесу перед законом і судом, змагальності, диспозитивності, гласності й відкритості та обов'язковості виконання судових рішень. Будь-який відступ від цих засад можливий лише як виняток і лише в передбачених законом випадках. Правосудність судового рішення визначається згодою з ним сторін, а також наявністю права на оскарження та перегляд рішення в суді вищої інстанції. Правила судочинства не повинні бути обтяжені зайвими формальностями. Для забезпечення права особи на швидке поновлення своїх прав, особливо у нескладних справах, судову процедуру доцільно спростити там, де спрощення не порушуватиме інтересів сторін у справедливому вирішенні їхньої справи. Потрібно передбачити ефективні механізми для запобігання недобросовісному використанню учасниками судочинства своїх процесуальних прав, а також відповідальність за невиконання процесуальних обов'язків.

3. Професіоналізм, незалежність і безсторонність суддів

Неодмінною умовою справедливого судочинства є професіоналізм, незалежність і безсторонність (неупередженість) судді. Система добору кандидатів на посаду судді, престижність і авторитетність посади судді мають бути такими, що забезпечать формування висококваліфікованого і високоморального корпусу суддів. Подальша диверсифікація спеціалізації судів і суддів сприятиме якісному вирішенню судових справ. Організація судової системи і судочинства повинна запобігати будь-яким спробам чинити тиск на суддів та виникненню найменших сумнівів щодо неупередженості та професіоналізму суддів. Механізм відповідальності суддів має гарантувати ефективне і своєчасне реагування на прояви суддівського свавілля чи некомпетентності.

4. Юридична визначеність і прогнозованість судових рішень

Судові рішення мають відповідати критеріям юридичної визначеності та прогнозованості. Це має досягатися незалежно від якості законодавства, яке, не виключено, може бути нечітким, суперечливим або таким, що містить прогалини. Суд, застосовуючи положення закону, повинен враховувати його цілі та намір законодавця та інтерпретувати його на основі принципу верховенства права. Відкритий доступ до

судових рішень повинен стати однією з найефективніших форм контролю громадськості за діяльністю судової влади. Він сприятиме однаковому застосуванню законів і передбачуваності результатів вирішення аналогічних справ. Обмеження щодо відкритості судових рішень можуть бути встановлені лише законом і лише в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу чи таємниці, що охороняється законом.

5. Ефективність судового захисту

Вирішення справи в суді без невиправданого і необґрунтованого зволікання є запорукою ефективного захисту особою своїх прав. Судовий захист не може вважатися дієвим, а діяльність суду позбавлена сенсу, якщо судові рішення не виконуються або виконуються неналежним чином.

РОЗДІЛ III СИСТЕМА СУДІВ

Правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого та ефективного судочинства. Існуюча система судів загальної юрисдикції потребує вдосконалення з метою реалізації засад, що визначені Конституцією України, вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо забезпечення права на судовий захист та положень нового процесуального законодавства.

Систему судів загальної юрисдикції має бути побудовано на основі принципів:

- **спеціалізації** (відповідно до якого суди має бути організовано, виходячи з особливостей предмета судових справ за відповідною юрисдикцією та із зумовленого цими особливостями виду судочинства);

- **територіальності** (відповідно до якого суди має бути утворено так, щоб їхня юрисдикція охоплювала певну територію країни, виходячи з потреби наближення судочинства до людини);

- **інстанційності** – (відповідно до якого суди має бути організовано так, щоб забезпечити право на перегляд судового рішення у суді вищого рівня).

1. Спеціалізованою має бути вся система судів загальної юрисдикції, а не лише окрема її частина. Поділ загальної юрисдикції на окремі види спеціалізованих юрисдикцій покликаний підвищити оперативність і якість вирішення судових справ. Спеціалізація судів має відбуватися за галузевою ознакою та обумовленим нею видом судочинства. Це дозволяє вирізняти в межах загальної юрисдикції – цивільну, кримінальну і адміністративну, а також господарську як особливий різновид цивільної юрисдикції. Тож, на початковому етапі реформи *загальні суди* доцільно визнати *спеціалізованими* з розгляду цивільних, кримінальних, а також адміністративних справ, які підсудні місцевим загальним судам. Поряд із загальними судами діють суди окремих судових юрисдикцій – господарські та адміністративні. У подальшому – на наступному етапі реформи – необхідно запровадити спеціалізацію судів із їх поділом на цивільні, кримінальні та адміністративні; у цих судах необхідно запровадити спеціалізацію суддів (колегій суддів, палат з розгляду окремих категорій справ) у тому числі за суб'єктною ознакою (наприклад, у справах щодо неповнолітніх).

2. Територіальну організацію місцевих та апеляційних судів не потрібно жорстко прив'язувати до адміністративно-територіального поділу. Її слід визначати, виходячи з об'єктивних критеріїв, спрямовуючи на забезпечення наближеності місцевих і апеляційних судів до людини і при цьому забезпечуючи незалежність суддів від місцевої влади. Юрисдикцію кожного суду одного рівня доцільно поширити на територію з приблизно однаковою кількістю населення. Місцезнаходження суду необхідно визначати з урахуванням транспортних зв'язків. У найменуванні місцевих та апеляційних судів слід використовувати назву населеного пункту за місцезнаходженням суду.

Оптимальне поєднання критеріїв доступності судів і незалежності суддів породжує необхідність запровадити дворівневу структуру місцевих судів. На найбільш наближеному до людей рівні – район чи місто – діють місцеві суди, які вирішують у першій інстанції цивільні, нескладні кримінальні та адміністративні справи відповідно до спеціалізації суддів. У разі утворення кількох судів у містах із районним поділом недоцільно прив'язувати їхню юрисдикцію до території району, оскільки рішення органу місцевого самоврядування про реорганізацію районів змушуватиме змінювати кількість таких судів, хоч об'єктивної потреби в цьому не буде. Організація судів не повинна залежати від місцевого самоврядування. У місті з районним поділом можуть бути утворені дільничні суди з визначенням територіальних меж їхньої юрисдикції.

Для другого рівня організації місцевих загальних судів слід утворити (шляхом виокремлення з існуючих загальних апеляційних судів) окружні кримінальні суди для розгляду кримінальних справ, які зараз підсудні апеляційним судам як судам першої інстанції. У цих судах повинен функціонувати суд присяжних. Реалізація цього підходу забезпечить більш професійне здійснення правосуддя у кримінальних справах внаслідок поглиблення спеціалізації судів, а також позбавить апеляційні загальні суди не властивих таким судам функцій суду першої інстанції. З цих міркувань відпадає потреба у створенні Апеляційного суду України. Це дасть можливість істотно зменшити прогнозовані витрати на конвоювання до суду підсудних, яких утримують під вартою, та витрати, пов'язані з викликом учасників кримінального судочинства. Утворення окружних кримінальних судів стане першим кроком до створення системи спеціалізованих кримінальних судів.

Місцеві спеціалізовані суди доцільно утворювати в межах області або частини її території. Ці суди мають бути здатними забезпечити оперативне, кваліфіковане та неупереджене вирішення у першій інстанції складних справ, зокрема тих, у яких високою є ймовірність тиску на суддів.

Апеляційні суди мають діяти або в межах усієї території однієї області, або в межах частини території однієї області, або в межах території декількох областей – залежно від потреб кожного виду судочинства.

Кількість посад суддів у місцевих та апеляційних судах доцільно визначити на основі розрахунку середньої кількості судових справ, яка припадає на відповідну територію, поділеної на норматив навантаження на одного суддю. Норматив навантаження має залежати від кількості судових справ, правильному вирішенню яких суддя може приділити достатню увагу.

3. Інстанційна організація судів повинна забезпечити правосудність рішення. Особі має бути гарантоване право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції з огляду на правильність встановлення фактів і застосування права. Виходячи з необхідності однакового застосування права на всій території України учасник судового процесу повинен бути наділений правом оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанцій до суду касаційної інстанції (відповідного вищого суду) щодо правильності застосування права. У разі виявлення різного застосування тієї самої норми права судами окремих спеціалізованих юрисдикцій правосудність судових рішень має забезпечувати найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції – Верховний Суд України.

Систему судових інстанцій необхідно організувати, зважаючи на те, що учасникам судочинства потрібно забезпечити рівні права на оскарження судових рішень. А це вимагає, щоб кожен суд виконував функції лише однієї інстанції: місцеві суди – функцію перша інстанція, апеляційні суди – апеляційної інстанції, вищі суди – касаційної інстанції, Верховний Суд України – касаційної інстанції у виняткових випадках.

Такий підхід обумовлює необхідність утворення в системі загальних судів Вищого цивільного суду (як касаційної інстанції для справ цивільної юрисдикції) та Вищого кримінального суду (як касаційної інстанції для справ кримінальної юрисдикції).

4. У судовій системі України не повинно бути такого виду, як *військові суди*. Існування військових судів у системі судів загальної юрисдикції не можна пояснити ні принципом спеціалізації, ні принципом територіальності, що визначені Конституцією України як засади побудови системи судів загальної юрисдикції. До того ж, судді військових судів мають особливий статус порівняно з іншими суддями (вони, зокрема: перебувають на військовій службі; мають військові звання; отримують доплати за військові звання), що суперечить принципу єдності статусу суддів. Усе це є несумісним з вимогами щодо незалежності та безсторонності судді та не відповідає європейським стандартам, як їх витлумачив Європейський Суд з прав людини.

Особливості діяльності судів у військовий час та у зв'язку з перебуванням підрозділів Збройних Сил України за кордоном необхідно визначити законом.

5. У сфері розвитку *адміністративної юстиції* першочерговим кроком має стати завершення формування системи адміністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом України. Необхідно прискорити утворення апеляційних адміністративних судів та окружних адміністративних судів, зокрема, забезпечити їх належними приміщеннями, а також призначити та обрати суддів до їхнього складу. З метою забезпечення незалежності суддів від впливу місцевої влади територіальна юрисдикція цих судів не повинна бути жорстко прив'язаною до адміністративно-територіального устрою. Окружні адміністративні суди необхідно утворити в межах території області або частини її території.

6. У майбутньому на основі загальних судів окремо необхідно утворити кримінальні суди, а на основі загальних та господарських судів – цивільні суди. Таким чином, систему судів загальної юрисдикції складатимуть: цивільні, кримінальні та адміністративні суди. *Цивільні суди* розв'язуватимуть усі приватноправові спори за правилами цивільного судочинства; *адміністративні суди* в порядку адміністративного судочинства – публічно-правові спори, крім справ конституційної та кримінальної юрисдикції; *кримінальні суди* вирішуватимуть справи про кримінальні правопорушення за правилами кримінального судочинства. Найдоступніші для населення місцеві суди районного рівня і надалі розглядатимуть нескладні цивільні, адміністративні та кримінальні справи.

7. *Конституційний Суд України* – єдиний орган конституційної юрисдикції. Конституційну процедуру його формування змінювати недоцільно, але на законодавчому рівні потрібно запобігти ситуаціям, коли дієздатність Конституційного Суду залежить від одного з органів, до повноважень яких належить формування його складу. Слід також визначити законом процедуру конституційного судочинства.

РОЗДІЛ IV СУДОЧИНСТВО

Правила судової процедури мають слугувати ухваленню правосудного рішення у справі та забезпечувати рівні гарантії учасникам процесу щодо судового захисту їхніх прав.

1. Судочинство як найдієвіший інститут забезпечення верховенства права має здійснюватися на таких загальних принципах:

– *диспозитивність*, відповідно до якого сторони можуть вільно розпоряджатися своїми правами щодо предмета спору;

– *змагальність*, що покладає на сторони обов'язок доводити перед судом ті обставини, щодо яких існує спір і які мають значення для справедливого вирішення справи;

– *розумні строки розгляду справ*, що зобов'язують суд вирішувати справи без не виправданих зволікань або ж уникати поспішності, що завдає шкоди справедливому судочинству;

– *відкритість (публічність)*, що означає вільний доступ громадськості до судового розгляду і до рішень суду; такий доступ може бути обмежений законом і лише із легітимною метою (із легітимних підстав).

Особливості реалізації цих засад у кожному виді судочинства повинні бути зумовлені специфікою предмета судової справи і завданням суду в її вирішенні.

2. Основним завданням *конституційного судочинства* є абстрагований від конкретних правовідносин контроль за відповідністю Конституції України правових актів вищих органів державної влади. Разом з тим для підвищення ефективності конституційно-правового захисту прав і свобод доцільно надати кожній особі право звернутися до Конституційного Суду з конституційною скаргою у випадках, визначених законом. З цією метою доцільно запровадити розгляд справ у Конституційному Суді палатами.

Цивільне судочинство слід розглядати як послугу держави щодо вирішення приватноправових спорів сторонам, які самостійно не можуть їх урегулювати. У цивільному судочинстві засади диспозитивності й змагальності реалізуються у повному обсязі, суд повинен вирішувати спори, про розв'язання яких просять сторони.

Адміністративне судочинство спрямоване на захист прав особи в публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. За своїм статусом в суспільстві учасники таких правовідносин перебувають в нерівних умовах, тому адміністративний суд має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб захистити порушені владою права особи, в тому числі – збирати докази з власної ініціативи, виходити за межі вимог сторін тією мірою, наскільки це необхідно для повного захисту прав особи.

Кримінальне судочинство своїм завданням має: встановлення винуватості особи у вчиненні кримінально караного діяння; захист прав потерпілого та інтересів суспільства від злочинних посягань; справедливе застосування заходів кримінальної відповідальності; захист особи від необґрунтованого притягнення до кримінальної відповідальності, порушень її прав під час провадження дізнання та досудового слідства. У кримінальному судочинстві мають застосовуватись напряду принцип *презумпції невинуватості* особи та принцип “*усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь*”. Кримінальний суд має позбутися властивого ще й досі йому обвинувального ухилу. Слід законодавчо позбавити суд права направляти з власної ініціативи справи на додаткове розслідування та надавати органам досудового слідства доручень щодо пошуку доказів. Обов'язком суду має бути винесення виправдального вироку, якщо обвинувачення не довело вину особи у вчиненні злочину.

З метою забезпечення рівності сторін у кримінальному процесі необхідно реалізувати принцип змагальності на стадії дізнання та досудового слідства, надавши стороні захисту процесуальні можливості для проведення альтернативного розслідування. Потерпілі повинні мати ефективні можливості обстоювати свої інтереси у разі неналежного проведення досудового слідства.

Слід запровадити позитивний досвід демократичних країн щодо реституційного правосуддя, яке полягає не у покаранні особи, а у примиренні обвинуваченого і потерпілого за участю посередника (медіатора), і/або у відшкодуванні потерпілому завданої матеріальної та моральної шкоди.

Взяття під варту як запобіжний захід має застосовуватись у виняткових випадках. Слід розширити перелік та використання запобіжних заходів, не пов'язаних з позбавленням волі. Судові експертизи у кримінальних справах не повинні здійснювати експертні служби, які перебувають у структурі органів досудового слідства.

3. Інститут народних засідателів у здійсненні судочинства потребує процесуального оформлення. Для правильного і максимально справедливого вирішення певних справ важливими є не тільки юридичні знання суддів, але і їхній життєвий досвід та моральність. Доцільною є участь народних засідателів у розгляді окремих справ в адміністративних судах першої інстанції, що зумовлено необхідністю збалансувати у судовому рішенні інтереси приватних осіб та суспільний інтерес.

Діяльність **суду присяжних** необхідно врегулювати законодавчо, передбачивши його використання лише в окремих категоріях кримінальних справ. Обвинувачений повинен мати право вибирати: його справу розглядатиме суд присяжних, чи – колегія професійних суддів. Функції присяжних повинні бути відокремлені від функцій професійного судді. Присяжні вирішують у своєму вердикті лише питання факту, а професійний суддя на основі вердикту присяжних і норм кримінального права постановляє вирок.

4. Уніфікація процедур судового розгляду є важливим напрямом для вдосконалення судочинства, якщо завдання певного виду процесу не вимагає особливих правил. Необхідно поступово наблизити, а потім і взагалі поєднати в одному кодексі норми цивільного і господарського процесів, оскільки між ними немає суттєвих відмінностей, зумовлених специфікою судочинства.

5. Процедура перегляду судових рішень незалежно від виду судочинства має спиратися на однакові засади. Завданням апеляційної інстанції є перегляд судової справи щодо правильності з'ясування обставин і застосування норм права судом першої інстанції. Рішення апеляційної інстанції щодо встановлених фактів має бути остаточним. Касаційна інстанція повинна переглядати судові рішення першої та апеляційної інстанцій лише щодо правильності застосування норм права. Вона також має забезпечувати однакове застосування права судами відповідної юрисдикції. У разі різного застосування права судами касаційної інстанції правосудність судових рішень повинен гарантувати найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції – Верховний Суд України.

6. Відповідальність учасників процесу за недобросовісне користування процесуальними правами та за невиконання процесуальних обов'язків необхідно посилити (наприклад, за навмисну тяганину в процесі). Формами відповідальності можуть бути не лише заходи процесуального примусу, а й покладення на учасників процесу відшкодування судових витрат у підвищеному розмірі.

РОЗДІЛ V СТАТУС ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ

Судова реформа потребує реального підвищення статусу судді, престижу суддівської професії. Невід'ємною ознакою статусу судді є незалежність від будь-яких втручань у його посадову діяльність.

1. Для досягнення *незалежності судді* необхідно створити механізми, які запобігатимуть можливостям зовнішнього впливу на суддю. Потрібно, зокрема, позбавити голів судів повноважень, які вони можуть використовувати для втручання у здійснення судочинства. Належить удосконалити процедуру відкриття кримінальної справи щодо судді у такий спосіб, щоб унеможливити тиск на суддю шляхом кримінального переслідування.

2. Розміри *суддівської винагороди, страхування, пенсійного забезпечення та довічного утримання* мають відповідати тій високій ролі, яка належить суддям у демократичному суспільстві. На законодавчому рівні слід визначити гарантований високий розмір суддівської винагороди та таку систему її виплати, щоб виконавча влада не могла впливати на суддів шляхом регулювання їхнього заробітку. Слід чітко визначити складові суддівської винагороди, до яких віднести: оклад, вислуга, кваліфікаційний клас, доплати за особливі умови праці (наприклад, для суддів-слідчих, для суддів адміністративних судів під час виборчого процесу) та за перебування на керівній посаді в суді. Рівень суддівської винагороди має залежати насамперед від його досвіду роботи на посаді судді, професійного рівня і значно менше – від рівня суду в системі судоустрою. Збільшення розміру суддівської винагороди доцільно здійснити одночасно з відмовою від тих пільг, які не зумовлені статусом судді та суперечать принципу рівності всіх громадян. Престиж професії судді має триматися на високому розмірі суддівської винагороди та особливій ролі судді у суспільстві, а не на системі пільг і привілеїв.

3. Система *забезпечення суддів житлом* потребує істотного удосконалення. Встановлений законом обов'язок держави щодо забезпечення суддів житлом за державний кошт має трансформуватися у гарантію придбання суддею житла через систему державного кредитування на рівних умовах – безвідносно місця розташування суду, в якому працює суддя. Суддя, який потребує житла, повинен мати можливість отримати від держави впорядковане житло безоплатно на умовах, що воно переходить у його власність, якщо він відпрацював на посаді час, визначений законом.

4. Особливий статус судді у суспільстві зобов'язує уникати ситуацій, коли суддям вручають *державні чи інші нагороди*, присвоюють *почесні звання* за їхню посадову діяльність до їх виходу у відставку.

РОЗДІЛ VI ДОБІР І КВАЛІФІКАЦІЯ СУДДІВ

Порядок добору і службового просування суддів є однією з гарантій їх незалежності. Про наявність такої гарантії можна вести мову тоді, коли призначення чи обрання судді на посаду унеможливує виникнення неформальних зобов'язань майбутнього судді перед особами, які можуть впливати на цей процес. Конституційний порядок зайняття посади судді не створює загрози незалежності судді, оскільки після призначення чи обрання він перестає бути залежним від органу, що його призначив чи обрав.

1. Слід запровадити **набагато прозорішу** процедуру добору кадрів на посаду професійного судді та їх кар'єрного просування. Необхідно, щоб шлях проходження від кандидата до судді не залежав від суб'єктивного впливу окремих посадових осіб, залучених на певних етапах до процесу добору суддів. Призначення на посаду судді, а також обрання суддів на іншу, зокрема – вищу, посаду має здійснюватися на **конкурсних засадах**. Відомості про наявність вакантних посад, про час і місце проведення конкурсу мають бути відкритими.

2. З метою забезпечення судових органів висококваліфікованими кадрами та належним опануванням специфіки суддівської професії необхідно запровадити **спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді** в Академії суддів України. Така підготовка повинна передбачати теоретичне навчання, поєднане зі стажуванням у судових органах. Щороку Державній судовій адміністрації України належить здійснювати державне замовлення на спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді, виходячи з прогнозованих потреб у суддівських кадрах.

3. Конкурс на посаду судді повинен передбачати обов'язкову перевірку рівня знань кандидатом положень Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики її застосування Європейським Судом з прав людини, судового процесу та основних галузей матеріального права України. Для забезпечення єдиних підходів до оцінювання фахового рівня кандидата на посаду судді кандидат має скласти **кваліфікаційний іспит**, який приймає **екзаменаційна комісія**, утворена Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Кваліфікаційний іспит доцільно приймати на регіональному рівні згідно з планом, затвердженим Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Кваліфікаційний іспит необхідно проводити у формі тестування, що суттєво підвищить об'єктивність оцінювання знань кандидатів. Рішення про рекомендування претендента на посаду судді має приймати **Вища кваліфікаційна комісія суддів** з урахуванням результатів усної співбесіди, кваліфікаційного іспиту, психологічного тестування та медичного обстеження.

Для заміщення вакантної посади судді доцільно залучити тих кандидатів, які склали кваліфікаційний іспит з кращим результатом тестування. За наявності кількох вакантних посад переважне право вибору майбутнього місця роботи необхідно надати кандидатам з кращими результатами кваліфікаційного іспиту. Це дозволить зробити добір кандидатів для заміщення посади судді справедливим і прозорим. Через такий конкурс повинні проходити також професійні судді, які бажають перейти на вакантну посаду до іншого суду, зокрема до суду вищого рівня. Результати іспиту анулюються, якщо конкурсант кілька разів відмовився від зайняття вакантної посади судді.

Вища рада юстиції повинна мати повноваження на проведення співбесіди з претендентом, аби перевірити його професійні й моральні якості. Вона повинна також звертати увагу на ті вади, які можуть стати перешкодою для належного здійснення повноважень судді.

4. Для суддів, призначених на посаду вперше, необхідно передбачити регулярне навчання в Академії суддів України з обов'язковим складенням **кваліфікаційного іспиту** перед обранням **на безстрокове перебування на посаді** екзаменаційній комісії, утвореній Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Якщо такий іспит не складено, суддю може бути звільнено у зв'язку з закінченням строку, на який його було призначено. Відповідне навчання з метою підвищення кваліфікації має бути запроваджене в Академії суддів також і для суддів, обраних безстроково.

5. Необхідно переглянути важливість та місце **кваліфікаційних класів** у системі кар'єри суддів. Кваліфікаційний клас повинен передусім відображати професійно-освітній

рівень судді, і його не слід ставити у формальну залежність від стажу роботи та від рівня суду в системі судового устрою. Кваліфікаційний клас повинен стати тим критерієм, завдяки якому суддя зможе просуватися по службі навіть перебуваючи на посаді в суді найнижчого рівня. Кваліфікаційний клас, від якого залежить розмір надбавки до суддівської винагороди, повинен стати стимулом для судді підвищувати рівень кваліфікації.

Присвоєння кваліфікаційного класу має відбуватися за результатами об'єктивного тестування. Для присвоєння кожного кваліфікаційного класу необхідно розробити систему завдань відповідного рівня складності. Якщо суддя не виконав завдання, черговий кваліфікаційний клас йому не присвоюють. До наступної кваліфікаційної атестації суддю може бути допущено не раніше закінчення певного строку, визначеного законом.

6. Визначення рівня професійної підготовки претендентів для рекомендування на посаду судді та вирішення питання кар'єри суддів має здійснюватися незалежними органами, до складу яких входять висококваліфіковані фахівці. Не менше як половину складу цих органів мають складати представники суддівського корпусу.

За добір суддів в Україні відповідають кваліфікаційні комісії суддів і Вища рада юстиції. Сучасний склад кваліфікаційних комісій суддів загалом відповідає європейським вимогам до таких органів, оскільки більшість їхніх членів обирається з представників суддівського корпусу. З метою приведення складу *Вищої ради юстиції* у відповідність до європейських стандартів, спрямованих на забезпечення незалежності такого органу, необхідно передбачити призначення (обрання) її членів переважно з найавторитетніших суддів, насамперед з тих, що вийшли у відставку.

Вища кваліфікаційна комісія суддів повинна давати рекомендації на зайняття посади судді, у тому числі у суді вищого рівня, а також присвоювати вищі кваліфікаційні класи. *Кваліфікаційні комісії суддів нижчого рівня* мають відповідати лише за проведення кваліфікаційної атестації суддів та за присвоєння їм початкових кваліфікаційних класів. З метою надання кваліфікаційним комісіям характеру постійно діючих органів та забезпечення ефективності в їх діяльності, члени цих комісій на час здійснення своїх повноважень мають відряджатися з основного місця роботи.

7. Сучасна *система кваліфікаційних комісій суддів* потребує перегляду. Так, кваліфікаційні комісії суддів для загальних судів діють на рівні апеляційних округів, встановлених для спеціалізованих судів. Зміна меж і кількості апеляційних округів для спеціалізованих судів автоматично тягне за собою зміну кількості кваліфікаційних комісій для суддів загальних судів, хоч обґрунтованої потреби у цьому немає. Крім того, апеляційні округи різних спеціалізованих судів можуть не збігатися територіально. Представництво суддів від різних областей у кваліфікаційних комісіях нерівномірне. Для суддів військових, господарських та адміністративних судів існують окремішні кваліфікаційні комісії.

Тому кваліфікаційні комісії доцільно утворити без урахування спеціалізації та без прив'язування їх до апеляційних округів спеціалізованих судів. Для атестування суддів судів нижчого рівня та присвоєння початкових кваліфікаційних класів достатньо буде п'яти–семи територіальних кваліфікаційних комісій.

РОЗДІЛ VII

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ

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

1. Дисциплінарні повноваження мають бути виключені з компетенції кваліфікаційних комісій суддів, оскільки питання суддівської дисципліни прямо не пов'язані з кваліфікацією. Доцільно створити постійно діючу **Дисциплінарну комісію суддів**, більшість складу якої формував би з'їзд суддів України з числа суддів, які вийшли у відставку, а частину – з'їзд адвокатів України з числа адвокатів, які не практикують у судах. Кожна заінтересована особа повинна мати право звернутися до дисциплінарних органів щодо ініціювання притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна комісія суддів, Вища рада юстиції та їхні члени повинні оперативно реагувати на повідомлення про дії суддів, які містять ознаки дисциплінарного проступку, ретельно їх перевіряти, не втручаючись у здійснення правосуддя. Для забезпечення своєчасної перевірки таких повідомлень у кожній області повинні працювати **судові інспектори**, яких має призначати з'їзд суддів України з числа суддів у відставці, а також з числа осіб, які раніше тривалий час працювали судьями, прокурорами, адвокатами і мають бездоганну репутацію. Судових інспекторів доцільно наділити повноваженням відкривати дисциплінарне провадження щодо суддів за наслідками перевірки.

2. Для досягнення справедливих результатів **дисциплінарна процедура** має наближатися до судової. Розгляд дисциплінарної справи повинен відбуватися на змагальних засадах. Обов'язок доводити наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності необхідно покласти на судових інспекторів, які ініціювали дисциплінарне провадження. Особа, яка вважає себе потерпілою від негідної поведінки судді, а також суддя, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, повинні мати право викласти свою позицію особисто під час розгляду дисциплінарної справи. За результатами розгляду дисциплінарної справи до порушників має бути вжито відповідних заходів (стягнення або ініціювання звільнення судді з посади). Такі заходи повинні запобігти проявам суддівського свавілля, а також забезпечити відповідальне ставлення суддів до своїх обов'язків і усвідомлення високого статусу судді. Дисциплінарне покарання повинно мати для судді певні негативні правові наслідки. Його може бути знято лише з підстав, які передбачатиме закон.

РОЗДІЛ VIII СУДДІВСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Суддівське самоврядування як форма вирішення питань внутрішньої діяльності судів та захисту їхніх професійних інтересів самими судьями має стати незаперечною реальністю. Органи суддівського самоврядування повинні активно реагувати на будь-які прояви втручання в діяльність судів, а також на порушення прав суддів і гарантій їхнього високого статусу.

1. Самоврядування має бути реалізоване насамперед на рівні окремого суду. **Збори суддів** відповідного суду повинні вирішувати питання, пов'язані із запровадженням спеціалізації суддів, а також: затверджувати порядок розподілу заяв і судових справ між судьями; затверджувати порядок утворення колегій суддів і призначення головуючих; затверджувати порядок заміщення суддів у разі їх відсутності; вирішувати питання соціального забезпечення суддів; регулювати графік відпусток суддів; розподіляти між судьями путівки санаторно-курортного оздоровлення тощо.

2. **Керівні посади у судах** повинні обіймати судді, призначені органами суддівського самоврядування на строк, визначений законом, але не більше, ніж на два строки підряд. Голову суду та його заступника мають обирати збори суддів відповідного суду, а голів невеликих за кількісним складом місцевих судів може призначати територіальна рада

суддів. Функції голови суду мають бути обмежені представницькими повноваженнями і контролем за діяльністю апарату суду. Голова суду повинен репрезентувати суд як установу державної влади, а представником суду як юридичної особи має бути керівник апарату суду. Необхідно скасувати інститут президії суду, що є адміністративним органом у складі судів, але вирішує питання внутрішньої діяльності судів, віднесені Конституцією до повноважень суддівського самоврядування.

3. Потребує удосконалення *система органів суддівського самоврядування*. Система представницьких органів суддівського самоврядування має формуватися з урахуванням розвитку системи судів загальної юрисдикції. Судді місцевих та апеляційних судів, що знаходяться на території певної області, повинні мати можливість бути представленими на конференції суддів відповідних судів. З метою підвищення ефективності роботи рад суддів державна судова адміністрація повинна забезпечити їх постійно діючим апаратом і відповідними матеріально-технічними ресурсами.

Необхідно передбачити, що Рада суддів України як орган професійного самоврядування, який представляє весь суддівський корпус, може залучатися до підготовки та опрацювання законопроектів щодо судового устрою, статусу суддів, судочинства, до вирішення питань забезпечення судів, до випрацювання правил суддівської етики тощо. У складі Ради суддів України не повинно бути більше третини з числа тих суддів, які перебувають на керівних посадах в судових органах.

РОЗДІЛ ІХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ

Належне забезпечення діяльності судів є однією з гарантій незалежності судів та суддів. Якість правосуддя значною мірою залежить від того, скільки часу суддя витрачає на вирішення судових справ. Для ефективної організації робочого часу судді мають бути звільнені від вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням діяльності суду.

1. Відповідно до принципу поділу влади *судові та організаційно - управлінські функції не повинні поєднуватися* в рамках судової влади. Важливо чітко розмежувати повноваження судів та органів виконавчої влади. Суди мають здійснювати правосуддя, а спеціалізовані органи – відповідати за забезпечення діяльності судів і бути підконтрольними суддівському самоврядуванню.

Про належне забезпечення діяльності судів повинна дбати державна судова адміністрація. Апарат суду варто підпорядкувати державній судовій адміністрації, щоб голова суду не переймався адміністративними та господарськими питаннями і не потрапляв у залежність від місцевої влади чи підприємців. Апарат, підзвітний голові та загальним зборам суддів відповідного суду, має відповідати за: належне технічне оснащення приміщень суду; організацію їх ремонту; ведення діловодства і судової статистики; виклик учасників процесу, народних засідателів, присяжних; припровадження до суду підсудних, що утримуються під вартою; фіксування судового процесу технічними засобами тощо. Контроль за забезпеченням діяльності судів мають здійснювати органи суддівського самоврядування.

2. Необхідно поліпшити *фінансування судової влади*, зокрема, затвердити нормативи фінансового забезпечення судів, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування. На основі нормативів головні розпорядники коштів, визначені Законом “Про судоустрій України”, мають щороку розробляти пропозиції (бюджетні запити) щодо фінансування судової влади, які належить включати до проекту закону про Державний бюджет України. У разі незгоди Кабінет Міністрів України разом з

проектом закону про Державний бюджет України може подати до парламенту свої вмотивовані зауваження. З метою забезпечення цільового витрачання коштів перелік бюджетних програм, за якими фінансується судова влада, необхідно деталізувати.

Джерела фінансування видатків на здійснення правосуддя мають бути закріплені законодавчо. Поліпшенню фінансування судів сприятиме заміна державного мита за звернення до суду на судовий збір, надходження від якого має йти на забезпечення потреб судової влади. Розмір судового збору має зумовлюватися видом і складністю справи; такий збір в адміністративному судочинстві повинен бути меншим, ніж у цивільному. Запровадження судового збору дасть змогу відмовитися від оплати сторонами витрат на інформаційно-технічне обслуговування судового процесу.

3. Одним із пріоритетів діяльності державної судової адміністрації є здійснення **комп'ютеризації** в судах, що забезпечить поступовий перехід від паперового до електронного діловодства. Необхідно завершити процес обладнання судів технічними засобами фіксації процесу, а також створити єдину судову інформаційну мережу, яка міститиме, зокрема, правову базу даних, бланки судової документації, базу даних судової практики (державний реєстр судових рішень), електронну бібліотеку. Згодом у судах повинні бути створені електронні архіви судових справ, де зберігатиметься документація у справі, результати фіксації судового процесу з наступним об'єднанням їх в єдину мережу з наданням доступу учасникам процесу до матеріалів їхніх справ через Інтернет.

З метою створення і забезпечення функціонування єдиної інформаційної мережі Державна судова адміністрація повинна забезпечити взаємодію судів з органами юстиції, правоохоронними органами та органами, що відповідають за виконання судових рішень. Налагодження відеоконференцзв'язку між судами та установами системи виконання покарань (замість доставляння до суду засуджених) сприятиме економії бюджетних коштів.

4. Прозорість судової влади вимагає забезпечення **доступності судових рішень** для всіх заінтересованих осіб. Крім регулярного видання збірників судової практики, доцільно створити єдиний державний реєстр судових рішень з відкритим доступом до нього через Інтернет, що сприятиме однаковою застосуванню права суддями, підвищенню прогностованості результатів вирішення справ, забезпеченню контролю громадськості за діяльністю судів. Тексти судових рішень, що перебувають у відкритому доступі, не повинні містити конфіденційної інформації про особу чи іншу таємницю, яка охороняється законом.

5. Для високого фахового рівня суддів, прокурорів, адвокатів вирішальне значення має **система юридичної освіти** в Україні, яка потребує докорінного перегляду. Вищою юридичною освітою, яку відповідно до закону необхідно мати для того, щоб посісти відповідні посади, слід вважати освіту рівня магістра права (з огляду на зміст Болонської декларації міністрів освіти Європи). Важливо, щоб підготовку стандартів у галузі юридичної освіти здійснювали спільно Міністерство освіти і науки України та Міністерство юстиції України.

Потребує розвитку навчально-методологічне забезпечення судової системи. Провідну роль у цьому має відігравати **Академія суддів України**. Вона повинна здійснювати узагальнення судової практики на науковому рівні, постійно надавати судам методичну допомогу, забезпечувати підготовку кандидатів у судді та регулярне підвищення кваліфікації суддів, організувати науково-практичні та навчальні семінари, конференції тощо, здійснювати співпрацю з відповідними установами інших країн у сфері обміну досвідом у царині правосуддя, організувати стажування.

6. Для охорони приміщень судів, підтримання порядку у них, забезпечення безпеки учасників судового процесу доцільно утворити спеціальний підрозділ в системі державної судової адміністрації.

РОЗДІЛ X СУМІЖНІ ІНСТИТУТИ

Повноцінна судова реформа неможлива без реформування та розвитку інститутів, які безпосередньо пов'язані з реалізацією права на судовий захист.

1. Доступність правосуддя вимагає ефективного механізму надання **правової (юридичної) допомоги**. Держава має гарантувати юридичну допомогу малозабезпеченим особам не лише у кримінальних, але й у цивільних та адміністративних справах, принаймні, коли йдеться про захист найважливіших прав людини. Держава повинна налагодити діяльність центрів для надання гарантованої юридичної допомоги за рахунок коштів державного бюджету, а також заохочувати створення при органах місцевого самоврядування комунальної адвокатури.

Для забезпечення якісної юридичної допомоги необхідно розмежувати статус адвокатів у судовому процесі та інших фахівців у галузі права. До здійснення функції захисника у кримінальному процесі потрібно допускати лише адвокатів. Належить передбачити відповідальність за надання неякісної юридичної допомоги.

Необхідно виробити механізми залучення перекладачів і спеціалістів до судового процесу, що забезпечить ефективну взаємодію з відповідними установами та фахівцями (швидкий виклик до суду, гарантована та належна оплата їхніх послуг тощо).

Державна судова адміністрація спільно з органами місцевого самоврядування повинна організувати **інформаційні центри** для безоплатного або за доступну плату доступу членів відповідних територіальних громад до правових баз даних, надання консультацій з питань судового процесу, стандартизованих бланків заяв, скарг, клопотань до суду, допомоги у їх заповненні, іншої інформації, необхідної для звернення до суду.

2. Потребує глибокого реформування **система досудового слідства** у кримінальних справах. З огляду на те, що прокуратура наділена повноваженнями здійснювати нагляд за досудовим слідством та підтримувати державне обвинувачення в суді, необхідно привести у відповідність до Конституції України положення закону про повноваження **прокуратури** стосовно функції досудового слідства. На основі структурних підрозділів прокуратури, на які покладено функцію досудового слідства, доцільно створити державну службу розслідувань як центральний орган виконавчої влади з відповідними їй територіальними підрозділами на місцях.

Прокуратура не повинна мати повноважень, які мають характер загального нагляду, оскільки такі повноваження є близькими до тих, що їх здійснюють органи правосуддя, тобто є квазісудовими. Окрім цього, слід брати до уваги й те, що контроль за додержанням законів у чітко визначених галузевих напрямках уже й без того здійснюють відповідні державні органи.

3. У сфері **виконання судових рішень** слід передбачити заходи, спрямовані на заохочення державних виконавців забезпечувати ефективне виконання судових рішень, на посилення гарантій незалежності державних виконавців від зовнішнього втручання, на посилення відповідальності боржників за невиконання судових рішень чи за навмисне створення умов, які унеможливають виконання. Варто створити умови, за яких добровільне виконання судового рішення було для боржника набагато вигіднішим, ніж його виконання в примусовому порядку. Необхідно виробити ефективні механізми

виконання судових рішень як національних судів, так і рішень Європейського Суду з прав людини.

Потрібно чітко визначити місце державної виконавчої служби в системі органів державної влади. Особи, які претендують на заняття діяльністю, пов'язаною з виконанням судових рішень, повинні обов'язково скласти кваліфікаційний іспит та пройти стажування. Доцільно поступово демонополізувати державну діяльність з виконання судових рішень і передбачити можливість передачі її недержавним виконавцям чи виконавчим агенціям під ефективним контролем з боку Міністерства юстиції.

4. Для підвищення ефективності виконання судових рішень у кримінальних справах необхідно вдосконалити організацію **пенітенціарної системи**. Держава повинна вживати заходів, спрямованих на те, щоби пенітенціарна система відповідала світовим і європейським стандартам, рішуче запобігати будь-яким проявам катування, тортур, іншого нелюдського або такого, що принижує честь і гідність, поводження з особами, що перебувають під вартою, або засудженими. Слід забезпечити виконання зобов'язань, які Україна взяла на себе зі вступом до Ради Європи – передати пенітенціарну систему під контроль Міністерства юстиції. Функції управління пенітенціарними установами та їхньої охорони мають бути розділені і закріплені за різними органами, відповідно – Міністерством юстиції України та іншим органом виконавчої влади.

5. З метою розвантаження судів потрібно розвивати **альтернативні (позасудові) способи врегулювання спорів**, а також створити умови для стимулювання дешевших і менш формалізованих способів їх врегулювання. Наукового обґрунтування і практичного втілення потребує **медіація** – діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно самими учасниками. Поширення діяльності **третейських судів** має зменшити навантаження на суди загальної юрисдикції. Громадськість повинна бути поінформована про переваги, які мають ці способи у порівнянні з судовим механізмом захисту прав. Звернення до суду бажано використовувати як винятковий спосіб розв'язання юридичного спору.

Суттєвого розвантаження судової системи можна досягти, посиливши потенціал **нотаріату**. Наказове провадження у цивільному судочинстві (видача судового наказу за відсутності юридичного спору між сторонами) доцільно трансформувати у функцію нотаріату. Потрібно скасувати поділ, що існує в нотаріальній професії – на державних та приватних. Держава не повинна забезпечувати здійснення нотаріальних функцій, які успішніше виконують недержавні нотаріуси. Водночас держава повинна здійснювати контроль за якістю надання нотаріальних послуг та регулювати їх вартість для малозабезпечених категорій населення. Мають бути вироблені чіткі та надійні механізми відповідальності нотаріусів за надання неякісних послуг.

6. Повноваження судів вирішувати **справи про адміністративні проступки** та накладати адміністративні стягнення треба поступово обмежити, а згодом повністю передати у відання адміністративних органів. Рішення адміністративних органів у таких справах можуть бути оскаржені до адміністративного суду. Справи про проступки, за вчинення яких передбачено арешт чи конфіскацію майна або речей, доцільно передати в юрисдикцію кримінальних судів, які розглядатимуть їх за правилами кримінального судочинства. Такі проступки взагалі не можна називати адміністративними.