



ЦЕНТР РАЗУМКОВА

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА НАЙБЛИЖЧІ ПЕРСПЕКТИВИ

**Інформаційно-аналітичні матеріали
до Фахової дискусії на тему
“Судова реформа 2010р.: чи наближає вона правосуддя
в Україні до європейських норм і стандартів?”
4 квітня 2013р.**

Проект “Судова реформа в Україні: стан, проблеми і перспективи”
здійснюється Центром Разумкова за підтримки
Посольства Королівства Нідерландів в Україні

Київ, квітень 2013р.

З М І С Т

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА НАЙБЛИЖЧІ ПЕРСПЕКТИВИ (Інформаційно-аналітичний огляд).....	3
1. СУД У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: МІЖНАРОДНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ.....	4
ДОДАТОК МІЖНАРОДНІ НОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД.....	10
2. СУДОВА РЕФОРМА-2010: ЦІЛІ, СУБ'ЄКТИ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ГОЛОВНІ НОВЕЛИ....	17
ДОДАТОК ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В ДОКУМЕНТАХ.....	40
ДОДАТОК ХРОНОЛОГІЯ ПОДІЙ, ЩО ПЕРЕДУВАЛИ СУДОВІЙ РЕФОРМИ-2010.....	42
3. ВІДПОВІДНІСТЬ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010р. МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ І КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ.....	49
4. СУДОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАН ПІСЛЯ РЕФОРМИ	55
ДОДАТОК УНІВЕРСАЛЬНИЙ ПЕРІОДИЧНИЙ ОГЛЯД ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ	77
5. ДРУГИЙ (КОНСТИТУЦІЙНИЙ) ЕТАП СУДОВОЇ РЕФОРМИ: ПЕРСПЕКТИВИ І ПРОБЛЕМИ	82
6. ВИСНОВКИ	91
СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ОЧИМА ФАХІВЦІВ І ПОЛІТИКІВ (Інтерв'ю).....	96
ПРОВЕДЕНА СУДОВА РЕФОРМА Є НЕВДАЛОЮ Олег БЕРЕЗЮК.....	96
БЕЗ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ ЗДІЙСНИТИ ПОВНОЦІННУ РЕФОРМУ СИСТЕМИ СУДОЧИНСТВА НЕМОЖЛИВО Валерій КАРПУНЦОВ.....	97
НЕОБХІДНО ПІДВИЩУВАТИ АВТОРИТЕТ СУДОВОЇ ВЛАДИ Сергій КІВАЛОВ.....	99
ГОЛОВНУ УВАГУ НЕОБХІДНО ПРИДІЛИТИ РЕАЛЬНІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІ Василь МАЛЯРЕНКО.....	101
ВІДСТОРОНЕННЯ КАПІТАЛУ ВІД ВЛАДИ – НЕОБХІДНА УМОВА ДІЄВОЇ СУДОВОЇ РЕФОРМИ Петро СИМОНЕНКО.....	103
ЯК НЕ ТРЕБА РЕФОРМУВАТИ СУДОВУ СИСТЕМУ Василь СІРЕНКО.....	104
РЕАЛЬНІ НАМІРИ ТА ДІЇ “РЕФОРМАТОРІВ” ЖОДНИМ ЧИНОМ НЕ ВІДПОВІДАЛИ ПУБЛІЧНО ПРОГОЛОШЕНИМ ЦІЛЯМ Микола СІРИЙ.....	106
ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ СУДОВА РЕФОРМА І СТАН СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ	107
ФОКУС-ГРУПИ СУД В УКРАЇНІ: ПОГЛЯД ГРОМАДЯН, ЯКІ СТИКАЛИСЯ З ВІТЧИЗНЯНОЮ СУДОВОЮ СИСТЕМОЮ	116
ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНЕ СОЦІОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СУДИ В УКРАЇНІ: СУСПІЛЬНА ПІДТРИМКА, ДОВІРА ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН	123

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА НАЙБЛИЖЧІ ПЕРСПЕКТИВИ

Тема судової реформи 2010р. є сьогодні надзвичайно актуальною. Це зумовлено насамперед двома чинниками. *По-перше* – очевидною необхідністю зміцнювати захист прав і свобод українських громадян відповідно до Конституції України та міжнародних документів, які є частиною національного українського законодавства, – зокрема, Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Європейської конвенції з прав людини. Сьогодні громадянські, політичні, соціально-економічні та інші права громадян України не є достатньою мірою захищені – про це свідчать, наприклад, перші місця України серед країн Ради Європи за кількістю звернень громадян до Європейського суду з прав людини та кількістю рішень цієї судової інституції, винесених не на користь української держави.

По-друге – неоднозначними наслідками судової реформи, її критичними оцінками з боку як міжнародних організацій, авторитетних зарубіжних експертів, так і з боку багатьох вітчизняних фахівців, суддів, правозахисників, громадських організацій, нарешті – українських громадян, яким доводилося стикатися з судовою системою і які не побачили відчутних змін на краще в їх діяльності після змін, запроваджених у 2010р.

Суспільна довіра до вітчизняних судів сьогодні є критично низькою. За результатами дослідження громадської думки, виконаного соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім.І.Кучеріва, тією чи іншою мірою довіряють судам лише близько чверті громадян України, в т.ч. тільки 3% – довіряють повністю. Суспільна підтримка діяльності судів з початку 2011р. й до цього часу тримається на критично низькому рівні – лише близько 6% громадян повністю підтримують діяльність вітчизняних судів.

Дедалі частіше йдеться про використання судів у політичних цілях – як засобу протидії опозиції та опозиційно налаштованим громадянам, проведенню акцій протесту, залякування та переслідування опонентів діючої влади. Про це свідчать кримінальні справи проти представників опозиції та/або колишніх урядовців, які завершуються повною підтримкою судами позиції обвинувачення, а також – численні рішення судів про заборону мирних зібрань громадян (що було особливо помітно під час парламентської виборчої кампанії 2012р.). Міжнародними інституціями та вітчизняними фахівцями констатується наявність політично мотивованих судових процесів і рішень, а також політичних в'язнів в Україні.

На фоні євроінтеграційних прагнень України такий стан речей є неприпустимим.

Тому актуальним завданням сьогодні є об'єктивний і чесний аналіз ситуації у сфері правосуддя та вироблення за участі експертної спільноти, правозахисників, міжнародних експертів та інституцій, створених з метою допомоги новим демократіям у розбудові ними демократичних правових держав, заходів з усунення нинішніх недоліків системи судочинства в Україні, розв'язання проблем – як тих, що існували до судової реформи 2010р., так і створених нею самою.

Спробою такого аналізу є результати першого етапу виконання Центром Разумкова проекту “Судова реформа в Україні: стан, проблеми і перспективи”, які пропонуються до обговорення на Фаховій дискусії “Судова реформа 2010р.: чи наближає вона правосуддя в Україні до європейських норм і стандартів?”. Експерти Центру Разумкова будуть вдячні учасникам дискусії за їх критичні зауваження та особливо – за конструктивні пропозиції з вирішення проблем, як відзначених у цьому Інформаційно-аналітичному огляді, так і тих, про які йтиметься в дискусії. І зауваження, і пропозиції будуть обов'язково враховані в рамках виконання другого етапу проекту та підготовки заключної Аналітичної доповіді за його результатами.

1. СУД У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: МІЖНАРОДНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ

Система правосуддя в Україні від моменту набуття державою незалежності фактично перебуває у стані постійного реформування. Як правило, кожен реформаторський захід у цій сфері запроваджується під гаслами забезпечення незалежності судової влади, наближення національної судової системи та судочинства до міжнародних і європейських норм і стандартів.

Так, Концепцією судово-правової реформи 1992р. передбачалося насамперед “гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади”, а також – “реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою”¹. У 2006р. Указом Президента України затверджена Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів². Нарешті, Закон “Про судоустрій і статус суддів”, який став базовим у судовій реформі 2010р., прийнято з метою “реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів”³.

Виходячи з цього, є сенс перед аналізом судової реформи 2010р., її перебігу, результатів і наслідків, зробити стислий огляд основних міжнародних документів, що визначають згадані міжнародні стандарти і слугують орієнтиром для України в її прагненні до реалізації її конституційного статусу як демократичної правової держави.

Нижче наводяться узагальнені характеристики міжнародних документів та інституцій, що гарантують і захищають право людини на справедливий суд шляхом встановлення вивірених світовою практикою норм і стандартів правосуддя. Витяги з документів, про які йдеться в тексті, наведені в Додатку до цього розділу “Міжнародні норми забезпечення права людини на справедливий суд, а також забезпечення незалежності судової влади – як необхідної умови його реалізації”.

1.1. МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ ПРО ПРАВО ЛЮДИНИ НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД ТА ІНСТИТУТИ, ЩО ЙОГО ГАРАНТУЮТЬ І ЗАХИЩАЮТЬ

На цей час головними та юридично обов’язковими для України міжнародними документами, що утверджують право кожної людини на справедливий суд, а також рівність усіх перед судом, є насамперед документи ООН – Загальна декларація прав людини та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права⁴, а також Ради Європи – Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини)⁵. Ці (та інші) документи є частиною національного законодавства України, підлягають безумовному дотриманню та виконанню сформульованих у них приписів⁶.

Дієвість зазначених документів забезпечується створенням на їх підставі або для їх реалізації

відповідних інституційних механізмів – органів, які здійснюють постійний контроль (моніторинг) стану виконання державами-учасниками зобов’язань, які вони взяли на себе, приєднавшись до того чи іншого міжнародного документа.

Так, на підставі ст.28 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права в системі органів ООН у 1977р. створено Комітет з прав людини, який контролює виконання зазначеного Пакту державами-учасниками⁸. З метою посилення сприяння ООН дотриманню державами-членами Організації принципів верховенства права, захисту прав і свобод громадян створено Раду ООН з прав людини⁹ та запроваджено механізм Універсального періодичного огляду (УПО), в рамках якого здійснюється оцінка ситуації у сфері прав людини в кожній державі-члені ООН. На цей час Україна вже вдруге проходить процедуру УПО: 14 березня 2013р. в Женеві на засіданні 22 сесії Ради ООН з прав людини відбувся розгляд стану

¹ Постанова ВР “Про Концепцію судово-правової реформи в Україні” №2296 від 28 квітня 1992р. – Сайт ВР України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.

² Указ Президента України “Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів” №361 від 10 травня 2006р. – Там само, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. – Там само, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37806.

⁴ Декларація і Пакт є складовими т.зв. Хартії прав людини, яка охоплює також Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1976р. та Факультативний протокол до нього (1976р.). Хартія прав людини відома також як Міжнародний білль про права людини.

Україна є учасницею всіх складових Хартії (за винятком Факультативного протоколу до Пакту про економічні, соціальні та культурні права, який підписано у 2008р., але не ратифіковано), а також факультативних протоколів до Пакту про громадянські і політичні права №1 (приєдналась у грудні 1990р.) і №2 (приєдналась в березні 2007р.).

⁵ Див.: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. – Сайт ВР, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

⁶ На підставі ст.9 Конституції України: “Чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України”, Закону “Про міжнародні договори і угоди”, а також – Віденської конвенції про право міжнародних договорів, учасницею якої Україна є з 1986р.

⁷ Дотримання державами принципів верховенства права, захисту прав і свобод громадян контролюється також на рівні Генеральної Асамблеї ООН, Верховного комісара ООН з прав людини (інститут запроваджено в 1994р.) та інших органів ООН.

⁸ На підставі Резолюції Генеральної Асамблеї ООН №60/251 від 15 березня 2006р. Рада має статус допоміжного органу Генеральної Асамблеї.

⁹ Докладно див.: Додаток “Універсальний періодичний огляд дотримання прав людини”, вміщений в цьому виданні.



дотримання прав людини в Україні, якій надано ряд рекомендацій, спрямованих на покращення ситуації у цій сфері¹⁰.

На європейському рівні основоположним документом із захисту прав людини (в т.ч. – на справедливий суд) визнається згадана вище Європейська конвенція з прав людини. Стаття 6 Конвенції встановлює: “Кожен має право на *справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом...*”. Ця стаття вважається однією з головних засад формування й діяльності демократичної правової держави. На розвиток окремих положень Конвенції на цей час ухвалено ряд протоколів, які разом з головним документом складають т.зв. Систему Європейської конвенції з прав людини¹¹.

На підставі Конвенції, для гарантування та захисту прав громадян держав-членів Ради Європи засновано Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), який контролює дотримання державами положень Конвенції, розглядаючи заяви громадян з приводу порушення їх конвенційних прав (врізка “*Європейський суд з прав людини*”, с.6).

Рішення Суду є обов’язковими для держав, яких воно стосується¹². Контролює виконання рішень Комітет міністрів Ради Європи. Якщо держава відмовляється від виконання рішення, вона, за позовом Комітету міністрів, може постати перед Судом. Тривале невиконання державою рішень ЄСПЛ може мати винятково політичні наслідки – включно з припиненням членства в Раді Європи.

У 1997р., ратифікувавши Конвенцію з прав людини, Україна визнала її положення частиною національного законодавства та водночас взяла на себе зобов’язання виконувати рішення ЄСПЛ в кожній справі, в якій вона є стороною. Від цього часу українські громадяни перебувають під юрисдикцією ЄСПЛ.

Практика ЄСПЛ, як і Європейська конвенція з прав людини мають застосовуватися судами України як джерело права¹³.

1.2. МІЖНАРОДНІ ІНСТИТУТИ ТА ДОКУМЕНТИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ НОРМИ І СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Значимість судової влади, її роль як у системі стримувань і противаг демократичного врядування, так і в захисті прав і свобод громадян, реалізації принципу верховенства права визначають особливу увагу міжнародних інституцій до питань організації судів, статусу суддів, процедур здійснення судочинства. На міжнародно-правовому рівні (в рамках ООН, Ради Європи, інших міжнародних організацій і конференцій) сформовано розгалужену систему міжнародних правових актів, що визначають стандарти, критерії, якими мають керуватися держави під час формування та забезпечення умов для роботи своїх судових систем, законодавчого встановлення основ взаємовідносин судів з органами законодавчої і виконавчої влади, а також вимог до

поведінки суддів, їх відбору, призначення, просування по службі, відповідальності тощо.

Зазначену систему складають резолюції Генеральної Асамблеї ООН, насамперед – резолюції №40/32 та №40/146 від 29 листопада і від 13 грудня 1985р., якими схвалені *Основні принципи незалежності судових органів*; документи, ухвалені Комітетом міністрів Ради Європи, її консультативними та експертними органами, нарадами та конференціями, що проводилися під егідою Ради Європи (врізка “*Консультативні та експертні органи Ради Європи...*”). Ці документи мають, як правило, рекомендаційний характер, проте держави-члени ООН і члени Ради Європи, відповідно, вважають за необхідне враховувати їх положення в національних законодавствах і практиці організації і забезпечення діяльності судової влади, а Статут Ради Європи надає право Комітету міністрів звертатися до урядів держав-членів із запитом про запровадження заходів з виконання ухвалених ним рекомендацій.

Консультативні та експертні органи Ради Європи з питань права і правосуддя¹³

Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) (*European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe)*) – консультативний орган Ради Європи з конституційного права. Створена в 1990р. з метою допомоги постсоціалістичним державам формувати їх конституції і законодавство відповідно до таких норм Ради Європи, як демократія, верховенство права, права і свободи людини. До складу Комісії належать призначені державами терміном на чотири роки експерти – авторитетні правники, судді вищих судів та ін.

Комісія Ради Європи з ефективності правосуддя (*The European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ*), створена у 2002р. До складу Комісії належать 47 експертів (по одному з кожної країни-члена Ради Європи). Діяльність спрямована на підвищення якості роботи судової і правоохоронної систем держав-членів Ради Європи.

Консультативна Рада європейських суддів (КРЕС) (*Consultative Council of European Judges, CCJE*) – створена у 2000р. з метою сприяння дотриманню статті 6 Європейської конвенції з прав людини. До Ради можуть належати лише судді з країн-членів Ради Європи. Діяльність Ради спрямована на зміцнення належності, неупередженості та компетентності суддів.

На європейському рівні основоположними документами, що визначають стандарти функціонування, роль і статус судової влади, а також гарантії незалежності суддів на цей час є *Європейський статут суддів*, прийнятий Європейською асоціацією суддів у 1993р.¹⁴; *Європейська хартія про закон “Про статус суддів”*, ухвалена учасниками багатосторонньої наради в липні 1998р.; *Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки*, ухвалена в 2010р.; висновки Консультативної Ради європейських суддів (КРЕС) та ряд інших документів.

Ці документи є особливо важливими для України, оскільки більшість із них враховують особливості т.зв. нових демократій, тобто постсоціалістичних держав, що стали на шлях демократичного розвитку

¹⁰ Загалом було прийнято 15 протоколів до Конвенції. Україна є учасницею всіх чинних на цей час протоколів.

¹¹ На підставі ст.46 Конвенції: “Високі Договірні Сторони зобов’язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами”.

¹² Закон “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, ст.17.

¹³ Діяльність зазначених органів доповнюють Консультативна рада прокурорів Європи (*Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)*) – консультативний орган Комітету міністрів Ради Європи, створений у 2005р. та Лісабонська мережа підготовки працівників судової системи (*The Lisbon Network*), створена в 1995р.

¹⁴ Європейська асоціація суддів – регіональна група Міжнародної асоціації суддів (заснована в 1953р.). Україна бере участь в їх роботі з 2004р.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ (ЄСПЛ)

Суд створено в 1959р. на підставі ст.19 Європейської конвенції з прав людини. В нинішньому форматі діє з 1998р., коли Суд було об'єднано з Європейською комісією з прав людини.

ЄСПЛ – самостійний орган, що фінансується з бюджету Ради Європи. Склад суддівського корпусу визначається кількістю держав-членів Ради Європи (по одному судді від кожної держави; на цей час – 47). Судді обираються ПАРЄ від кожної держави-члена Ради Європи більшістю голосів з трьох кандидатів, представлених державою, терміном на 6 років (з правом переобрання). Судді ЄСПЛ не є представниками своїх держав, а представляють винятково Суд. Жодні національні влади не мають впливу на ЄСПЛ, що є додатковою гарантією його незалежності, об'єктивності та неупередженості.

Для розгляду переданих йому справ Суд, залежно від складності справи, засідає комітетами у складі трьох суддів, палатами у складі семи суддів і Великою палатою у складі 17 суддів. Суддя, обраний від держави-сторони у справі обов'язково є членом палати або Великої палати. До складу Великої палати належать також Голова Суду та його заступники, а також судді, яких визначено відповідно до Регламенту Суду. До повноважень Великої палати належить винесення рішення у міждержавних справах, у справах, від розгляду яких відмовляється судова палата¹, а також у справах, стосовно яких судовою палатою винесено рішення, але сторона справи звернулася з клопотанням про передання справи на розгляд Великої палати. В останньому випадку, якщо справа “порушує серйозне питання щодо тлумачення або застосування Конвенції чи протоколів до неї або важливе питання загального значення”, то у Великій палаті не може засідати жоден суддя з палати, яка винесла рішення у справі, за винятком голови палати та судді, який засідав від держави-сторони у справі.

Рішення Великої палати є остаточним – тоді як рішення палати стає остаточним у наступних випадках: (а) якщо сторони заявляють, що вони не звертатимуться з клопотанням про передання справи на розгляд Великої палати; (б) через три місяці від дати винесення рішення, якщо клопотання про передання справи на розгляд Великої палати не було заявлено; (в) якщо колегія Великої палати відхилила клопотання про передання справи на розгляд Великої палати. Остаточне рішення підлягає публікації.

Як правило, рішення ЄСПЛ містять заходи індивідуального та загального характеру.

Заходи індивідуального характеру:

- зобов'язання держави-відповідача компенсувати заявнику матеріальну та моральну шкоду, а також судові витрати. Обсяг коштів (сума справедливого відшкодування) встановлюється Судом, їх виплата державою-відповідачем є обов'язковою (ст.41 Конвенції);

- відновлення порушеного права, тобто відновлення (в межах можливого) попереднього юридичного стану, в якому перебував позивач до порушення положень Конвенції, що може здійснюватись у формі повторного розгляду справи національним судом (включно з відновленням провадження у справі), а також у повторному розгляді справи адміністративним органом.

Заходи загального характеру – заходи, спрямовані на усунення можливості аналогічного порушення прав інших осіб, тобто усунення системних проблем, що призвели до порушення положень Конвенції. До заходів загального характеру відносять також публікацію рішень ЄСПЛ в офіційних державних виданнях.

Рішення ЄСПЛ можуть передбачати також заходи “дружнього врегулювання”. За винятком виплати суми справедливого відшкодування, заходи з відновлення порушеного права² та заходи загального характеру в Рішенні ЄСПЛ не конкретизуються, їх визначає і здійснює держава-відповідач самостійно.

Рішення ЄСПЛ набуває статусу остаточного через три місяці з дня винесення – за умови, що сторони не звернулися з клопотанням про перегляд рішення Великою палатою Суду (ст.43 Конвенції), або в день відхилення такого клопотання палатою з п'яти суддів.

За рішенням ЄСПЛ не видається виконавчий лист, особа-позивач не зобов'язана самостійно пред'являти рішення до виконання або будь-яким чином стимулювати таке виконання. Держава-відповідач зобов'язана сама виконати рішення Суду на

користь особи-позивача після отримання повідомлення ЄСПЛ про набуття його рішенням статусу остаточного.

ЄСПЛ та Україна. 14 листопада 1992р. Україна подала заявку на вступ до Ради Європи. 9 листопада 1995р. – вступила до Ради Європи, підписала її Статут і Європейську конвенцію з прав людини, яку ратифікувала в липні 1997р.

Наразі суддею ЄСПЛ від України є Г.Юдківська (обрана у квітні 2010р.). На час її декретної відпустки суддею *ad hoc* від України призначений С.Шевчук.

У 1998р. запроваджено посаду Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини, на якого покладалися функції представництва Уряду України в ЄСПЛ і Європейській комісії з прав людини (що діяла на той час)³.

У 1999р. прийнято Закон України “Про виконавче провадження”, який враховує необхідність виконання рішень ЄСПЛ, зокрема – в частині виплати сум справедливого відшкодування. У 2004р., відповідно до ст.3 Закону, виконання рішень ЄСПЛ покладено на відділ примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Мініюсту.

У 2006р. прийнято Закон України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, який:

- встановлює, що під час розгляду справ судами України, Європейська конвенція з прав людини і практика ЄСПЛ повинні використовуватись як джерело права;

- визначає порядок виконання рішень ЄСПЛ державними органами України – за винятком порядку повторного розгляду справ (водночас, перегляд справ як додатковий засіб індивідуального характеру є можливим на підставі процесуальних кодексів України⁴);

- визначає заходи загального характеру з виконання рішень ЄСПЛ як “заходи, спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні системної проблеми та її першопричини” та відносить до таких заходів наступні: “(а) внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування; (б) внесення змін до адміністративної практики; (в) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи; (г) інші заходи, які визначаються – за умови нагляду з боку Комітету Міністрів Ради Європи – державою-відповідачем відповідно до Рішення з метою забезпечення усунення недоліків системного характеру, припинення спричиненими цими недоліками порушень Конвенції та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень” (ст.13).

У межах реалізації Закону, зокрема:

- посада Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини перейменована на посаду Урядового Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини⁵. Діяльність Уповноваженого забезпечує Секретаріат, утворений в системі центрального апарату Мініюсту (на правах департаменту) та представники Уповноваженого, які працюють у складі Головного управління юстиції АР Крим, обласних управлінь і міських управлінь Києва та Севастополя та очолюють регіональні відділення Секретаріату Уповноваженого.

На цей час Урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ є Н.Кульчицький;

- Мініюст видав накази №67/5 “Про проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на предмет їх відповідності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод” і №68/5 “Про проведення експертизи нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності Конвенції про захист прав і основоположних свобод” від 15 серпня 2006р. Розроблено Методичні рекомендації з проведення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на предмет відповідності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Методичні рекомендації з проведення експертизи проектів нормативно-правових актів).

¹ Згідно із ст.30 Конвенції: “Якщо справа, яку розглядає палата, порушує істотні питання щодо тлумачення Конвенції чи протоколів до неї або якщо вирішення питання, яке вона розглядає, може мати наслідком несумісність із рішенням, постановленим Судом раніше, палата може в будь-який час до постановлення свого рішення відмовитися від розгляду справи на користь Великої палати, якщо жодна зі сторін у справі не заперечує проти цього”.

² З цього правила є винятки, зокрема – якщо йдеться про порушення прав позивача під час його звільнення з певної державної посади, ЄСПЛ в якості додаткового заходу індивідуального характеру може зобов'язати державу-відповідача поновити позивача на посаду, яку той обіймав.

³ Постанова КМУ “Про Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини” №557 від 23 квітня 1998р.

⁴ У вітчизняних процесуальних кодексах ідеться про перегляд судових рішень з підстав встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом. Див.: Цивільний процесуальний кодекс (ст.354), Господарський процесуальний кодекс (ст.111-15), Кодекс адміністративного судочинства (ст.236), Кримінальний процесуальний кодекс (ст.446).

⁵ Постанова КМУ “Про заходи щодо реалізації Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” №784 від 31 травня 2006р.



та не мають належних демократичних традицій, укорінені політичної і правової культури, розвинутої громадянської свідомості як державно-політичної еліти, так і суспільства загалом. Власне, саме з метою допомоги новим демократіям була створена згадана вище Венеціанська комісія, а також запроваджена практика врахування їх особливостей в документах, насамперед – рекомендаціях і висновках органів Ради Європи.

Таким чином, постсоціалістичні країни, в т.ч. й Україна, будуючи свої демократичні і правові держави, мають можливість скористатися досвідом розвинутих демократій, їх консультативною і практичною допомогою.

1.3. ГОЛОВНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ, СУДОВИХ ОРГАНІВ І СУДДІВ

Узагальнення та аналіз положень названих вище документів дають можливість вирізнити головні норми і стандарти діяльності судової влади, а також суб'єктів, які безпосередньо здійснюють судову владу – судів і суддів.

Нормою першорядного значення є, безперечно, забезпечення незалежності судової влади, яка реалізується в т.ч. в незалежності судів і суддів та, відповідно до міжнародних норм, має бути закріплена в національних документах найвищого рівня (конституціях або інших конституційних актах).

Водночас, тут слід наголосити на трьох особливостях реалізації цієї норми.

По-перше, передумовою реального забезпечення незалежності суду є наявність політичної волі. Зокрема, в *Доповіді Венеціанської комісії про незалежність судової системи* підкреслюється "...Як свідчить досвід багатьох країн, найкращі інституційні правила не працюватимуть без доброї волі тих, хто відповідає за їх застосування та виконання"¹⁵.

По-друге, невід'ємною складовою незалежності судів є практичне дотримання суддями стандартів суддівської етики. Самі судді не повинні давати приводу для тиску на них. У *Висновку Консультативної ради європейських суддів* йдеться: "Під особливою природою судових функцій, а також необхідністю підтримувати гідність судового інституту й захищати суддів від усіх видів тиску мається на увазі те, що судді повинні поводитися таким чином, щоб уникати конфліктів інтересів або зловживання своїми повноваженнями"¹⁶.

По-третє, незалежність судів і суддів нерозривно пов'язана з їх відповідальністю. Так, у преамбулі документа ООН "*Основні принципи незалежності судових органів*" підкреслюється: "...На суддів покладється обов'язок приймати остаточне рішення з питань життя і смерті, свободи, прав, обов'язків і власності громадян". А далі йдеться: "Принцип незалежності судових органів дає судовим органам право і вимагає від них забезпечення справедливого ведення судового розгляду та дотримання прав сторін" (п.6)¹⁷.

Отже, реалізація норми про незалежність суду визначається насамперед не закріпленням норми

в державних документах, а наявністю/відсутністю політичної волі державних чинників дійсно дотримуватися засад незалежності судової влади, а також практичною позицією самої судової влади та її носіїв – суддів, які ведуть судовий розгляд справедливо (або ні). З іншого боку, це означає, що саме практична позиція судів (і суддів) та їх відповідальність визначають ефективність судової влади, а отже – її суспільну легітимність, довіру до неї з боку громадян.

1.3.1. Незалежність судової влади, судів і суддів

Незалежність судової влади (яка реалізується в т.ч. в незалежності суддів) є не самоціллю, а необхідною умовою реалізації права людини на справедливість правосуддя, принципу верховенства права. "...Метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом лише на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу... Незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це є основним принципом верховенства права (Рекомендація CM/REC (2010) 12, п.3-4)¹⁸.

Розрізняють зовнішню і внутрішню незалежність судів і суддів. Зовнішня незалежність означає незалежність судової влади від впливу (тиску) законодавчої та/або виконавчої гілок влади. Внутрішня – незалежність судів і суддів від органів судової влади.

Незалежність судової влади та її гарантії закріплюються в національних законодавствах і реалізуються, насамперед, через належне забезпечення судової влади та її носіїв ресурсами (в т.ч. фінансовими) та встановлення законом особливих процедур добору, призначення і просування суддів, а також – їх належного соціального забезпечення та захисту.

1.3.2. Нормативно-правове закріплення принципів незалежності судової влади, судів і суддів

Головні принципи незалежності суду і статусу суддів повинні встановлюватися Конституцією (внутрішніми нормами найвищого рівня), а більш конкретні норми (правила) – в нормах, не нижче законодавчого рівня¹⁹. Законом повинні закріплюватися особливості призначення/звільнення суддів, їх суддівська винагорода, заходи забезпечення безпеки.

Основні принципи незалежності судових органів: "Термін повноважень суддів, їх незалежність, безпека, відповідна винагорода, умови служби, пенсії і вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом" (п.11).

Забезпечення зовнішньої незалежності. У Рекомендації CM/REC (2010) 12 стверджується: "Зовнішня незалежність не є прерогативою чи привілеєм, наданим для задоволення власних інтересів суддів. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються та очікують неупередженого правосуддя. Незалежність суддів слід розуміти як гарантію свободи, поваги до прав людини та неупередженого застосування права. Неупередженість і незалежність суддів є необхідними для гарантування рівності сторін перед судом" (п.11).

¹⁵ Доповідь щодо незалежності судової системи. Частина 1: Незалежність суддів. – Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Страсбург, 16 березня 2010р., с.4.

¹⁶ Висновок КРЄС №2, п.37. Тут й далі в тексті всі виділення зроблені редакцією.

¹⁷ Основні принципи незалежності судових органів. – Сайт Верховної Ради, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_201.

¹⁸ Рекомендація CM/REC – тут і далі в тексті скорочено "Рекомендація CM/REC Комітету міністрів Ради Європи державам-членам".

¹⁹ Див.: Європейська хартія про закон "Про статус суддів", п.1.2; Висновок №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, п.14; Рекомендація CM/REC (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, п.7.

Тому “виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї. Їм також слід уникати дій, які можуть поставити під сумнів їх бажання виконувати рішення суддів, за винятком випадків, коли вони мають намір подати апеляцію” (п.18).

Основні принципи незалежності судових органів: “...Усі державні та інші установи зобов’язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її” (п.1).

Висновок КРЄС №1 (2001): “...Рішення суддів не повинно бути предметом перегляду поза процедурами оскарження, як це передбачено законом. ...За винятком рішень стосовно амністії, помилування або аналогічних рішень, уряд або адміністрація не повинні мати можливості приймати будь-які рішення, які заднім числом анулюють судові рішення” (п.65)²⁰.

Забезпечення внутрішньої незалежності. Принцип внутрішньої незалежності суду означає, що незалежність кожного окремого судді несумісна з відносинами підпорядкування суддів у процесі прийняття ними судових рішень²¹.

Висновок КРЄС №1 (2001): “Принциповим моментом є те, що суддя при здійсненні своїх обов’язків не є чийсь службовцем; при цьому судді виконують державну функцію. Отже, суддя служить тільки закону й несе відповідальність тільки перед законом. Аксіомою є й те, що при винесенні рішення у справі суддя не повинен діяти за наказом або за вказівкою третьої сторони як у рамках, так і поза судовою владою” (п.64).

1.3.3. Належне забезпечення судової влади ресурсами (в т.ч. фінансовими), участь представників суддівського корпусу у визначенні обсягів фінансування судів і належного рівня соціального забезпечення та оплати праці суддів (суддівської винагороди)

Держава зобов’язана надавати судовим органам відповідні засоби (в т.ч. фінансові), які б давали їм змогу належним чином виконувати свої функції, а також забезпечувати суддів засобами для належного виконання ними їх завдань, зокрема для розгляду справ у розумні терміни. Йдеться про достатність як чисельності суддів і кваліфікованого допоміжного персоналу, так і ресурсів, приміщень та устаткування²².

Зокрема **належне фінансування судів** розглядається як необхідна умова забезпечення їх незалежності. Зокрема, у *Висновку КРЄС №2 (2001)* зазначається: “...Фінансування судів тісно пов’язане з питанням незалежності суддів, оскільки це визначає ті умови, в яких суди виконують свою роботу (п.2)... Рішення про надання коштів судам повинні прийматися відповідно до принципу незалежності судової системи (п.5)”...²³.

Так само необхідною умовою забезпечення незалежності суддів є належна **суддівська винагорода** (заробітна плата). Грошова винагорода суддів повинна бути гарантована законом, її рівень має відповідати гідності їх професії, обсягу їх обов’язків, а також – “тягарю відповідальності”. Зокрема, *Європейська*

хартія про закон “Про статус суддів” визнає роль відповідної оплати праці суддів як фактор убезпечення суддів “від тиску, спрямованого на здійснення впливу на їх рішення та в цілому на їх поведінку” та підкреслює важливість гарантування оплати бюлетенів через хворобу та пенсії по старості (п.6). Водночас, *Венеціанська комісія* вважає, що “від премій та нефінансових підлг для суддів, розподіл яких має елемент суб’єктивності, слід відмовлятися”²⁴.

Доречно зазначити, що у *Висновку КРЄС №1 (2001)* особлива увага надається новим демократіям: “...Важливо (особливо стосовно нових демократичних країн) передбачити спеціальні правові положення, що захищають грошову винагороду суддів від скорочення, а також забезпечити положення, що гарантують збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя” (п.62).

Встановлюється, що визначення обсягів фінансування судів, суддівської винагороди та соціального забезпечення має відбуватися **за участю судів і суддів**.

Висновок КРЄС №2 (2001): “Є важливим, щоб процедури прийняття парламентом державного бюджету охоплювали також **процедури, які дозволяють взяти до уваги думку самих судів**” (п.10).

Європейська хартія про закон “Про статус суддів”: “Судді через своїх представників і через свої професійні організації беруть участь у прийнятті рішень, пов’язаних з управлінням судами та з визначенням їх коштів, а також з їх розподілом на загальнонаціональному та місцевому рівнях. У тому ж порядку з суддями проводяться консультації з приводу планів змін їх Закону та під час визначення умов їх винагороди та соціального забезпечення” (п.1.8).

1.3.4. Вирішення питань призначення та суддівської кар’єри за участі органу, незалежного від законодавчої та/або виконавчої влади, з урахуванням професійних та особистісних якостей суддів (кандидатів на посади суддів)

Усі рішення стосовно призначення/звільнення суддів, їх просування по службі, завершення терміну повноважень, застосування до суддів дисциплінарних санкцій повинні прийматися за участі органу, незалежного від законодавчої та/або виконавчої влади, сформованого самими суддями та переважно з числа суддів (за винятком членів такого органу, які мають належати до нього за посадою). Обов’язковою є участь цього органу у вирішенні питань, пов’язаних з випробувальним терміном суддів (там, де він практикується), а також у дисциплінарних провадженнях, де такий орган повинен мати вирішальний вплив. **Особливо важливою нормою про наявність незалежного органу є для нових демократій.** Водночас, має бути передбачена можливість оскарження в суді рішень дисциплінарних органів.

Додатковою гарантією незалежності судді є також необхідність отримання його особистої згоди на переведення його до іншого суду чи на іншу посаду. Винятками є випадки, коли такі переведення здійснюються в порядку дисциплінарного стягнення або внаслідок законної зміни судової системи, або коли переведення є тимчасовим з метою зміцнення суду, до якого переводиться суддя²⁵.

²⁰ Висновок КРЄС – тут і далі в тексті скорочено “Висновок Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи”.

²¹ Доповідь щодо незалежності судової системи. Частина 1: Незалежність суддів. – Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Страсбург, 16 березня 2010р., с.4.

²² Див.: Основні принципи незалежності судових органів, п.7; Європейська хартія про закон “Про статус суддів”, п.1.6; Рекомендація CM/REC (2010)

²³ Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки, п.п.33, 35.

²⁴ Висновок №2 (2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про фінансування та управління судами для забезпечення ефективності судових органів і виконання ст.6 Європейської конвенції з прав людини.

²⁵ Доповідь щодо незалежності судової системи..., с.18.

²⁶ Європейська хартія про закон “Про статус суддів”, п.3.4.



Європейська хартія про закон "Про статус суддів": "Стосовно кожного рішення, пов'язаного з ... відбором, призначенням, просуванням по службі або завершенням перебування на посаді судді, Закон передбачає втручання **органу, незалежного від виконавчої і законодавчої влади, в якому не менше половини складу тих, хто бере участь у засіданні, є судьями, обраними такими самими судьями в порядку, що гарантує якнайширше представництво суддів**" (п.1.3).

Висновок КРЄС №1 (2001): "Неформальні процедури призначення та відкритий політичний вплив на призначення суддів у деяких державах не можуть бути прийняті як моделі в інших державах, **особливо тих, що недавно стали на шлях демократії, де необхідно забезпечити незалежність судової влади шляхом упровадження повністю вільних від політичного впливу органів призначення суддів**" (п.34).

Рекомендація CM/REC (2010) 12: "Дисциплінарне провадження може бути ініційоване, якщо суддя не виконав свої обов'язки ефективно та належним чином. Такі провадження повинен проводити **незалежний орган влади** або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і **права на оскарження рішення та покарання**. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними" (п.69).

Органи, що беруть участь у призначенні суддів і їх просуванні по службі, мають враховувати професійні та особистісні якості, відповідно кандидатів і діючих суддів. Є необхідним розробка цим органом певної системи критеріїв, які повинні бути опубліковані та доступні як для суддівського корпусу, так і для суспільства загалом.

Примітно, що під час вирішення питання про призначення кандидата на посаду судді **рекомендується враховувати не лише його попередню діяльність, але й попередню діяльність членів його сім'ї**.

Висновок КРЄС №1 (2001): "...Органи, які в державах-членах відповідають за призначення та підвищення суддів на посаді й рекомендації в цьому випадку, повинні розробити, опублікувати і впровадити об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб відбір і кар'єра суддів **"ґрунтувалися на заслугах з урахуванням кваліфікації, моральних якостей, професіоналізму та ефективності"** (п.25).

Європейська хартія про закон "Про статус суддів" визнає необхідність встановлення законом обставин, "за яких **попередня діяльність кандидата або ж діяльність його близьких родичів** можуть, з причини законних об'єктивних сумнівів, породжених такою діяльністю стосовно безсторонності та незалежності цього кандидата, бути перешкодою для призначення його до суду (п.3.2).

1.3.5. Термін повноважень

У європейській практиці вважається, що "Звичайні судді мають призначатися на постійній основі до пенсії. Випробувальні терміни для суддів проблематичні з погляду незалежності"²⁶. Однак, там, де практикується випробувальний термін, він має бути досить стислим і становити 2-3 роки.

Висновок КРЄС №1 (2001): Основною гарантією незалежності суддів є те, що строк повноважень гарантується до встановленого пенсійного віку або до завершення фіксованого терміну перебування на посаді (п.57).

1.4. ЕФЕКТИВНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ: СУСПІЛЬНИЙ АВТОРИТЕТ СУДУ ТА СУДДІВ

Однією з гарантій ефективності роботи судової системи є **суспільна довіра та повага до судової влади, яка визначальною мірою залежить, по-перше,**

від поведінки суддів, причому – як під час виконання ними їх професійних обов'язків, так і у приватному житті; під час виконання професійних обов'язків судді мають бути доступним для громадян, виявляти повагу до осіб, які звертаються до них, зберігати таємницю, що стали їм відомим під час судового провадження²⁷.

По-друге – від позитивного/негативного іміджу судді в очах "розумного спостерігача", який, своєю чергою, залежить не лише від реального вчинку (рішення) судді, але й від того враження, яке цей вчинок (рішення) може справити на суспільство ("розумного спостерігача"). Останнє вимагає від судді мотивувати та роз'яснювати суть свого рішення чітко і зрозуміло – не лише для сторін судового розгляду, але й для громадян. Іншими словами, суддя має забезпечувати доступність судового рішення для суспільства.

По-третє – від сприйняття судьями громадської думки про суд і правосуддя. Судді повинні бути обізнаними з громадською думкою про суд і правосуддя у країні, сприймати цю думку та відповідно – у випадку її негативного характеру встановлювати чинники такої ситуації та усувати їх.

Висновок №3 (2002): "**Суспільна довіра й повага до судової влади – це гарантії ефективності роботи судової системи**: цілком зрозуміло, що поведінка суддів у професійній сфері розглядається членами суспільства як невід'ємна частина довіри до судів" (п.22).

Висновок КРЄС №2 (2001): "Виконуючи свої обов'язки, судді повинні діяти також таким чином, **щоб була очевидною їх професійна компетентність** (п.23).

...Судді повинні поводитися гідно у приватному житті..." (п.29)

"...Суддя відповідає на законні очікування громадян **шляхом прийняття чітко вмотивованих судових рішень**. Судді можуть вільно брати участь у підготовці резюме або комюніке, що містять загальний зміст або пояснюють значення судових рішень для населення" (п.40).

Висновок КРЄС №1: "...При винесенні судових рішень щодо сторін у судовому розгляді судді повинні бути безсторонніми, вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи упередження, що впливає **або може сприятися як таке, що впливає**, на здатність судді приймати незалежні рішення. **...Судова влада повинна користуватися довірою не тільки з боку сторін у конкретній справі, але й з боку суспільства в цілому**. Суддя повинен не тільки бути реально вільним від будь-якого невідповідного упередження або впливу, але він (вона) повинні **бути вільними від цього і в очах розумного спостерігача**. В іншому випадку довіра до незалежності судової влади буде підрвана" (п.12).

Рекомендація CM/REC (2010) 12: "Судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать. **Їм слід бути обізнаними щодо очікувань громадськості від судової системи і скарг на її функціонування**. Цьому могла б сприяти наявність постійних механізмів отримання такої інформації, створених радами суддів чи іншими незалежними органами" (п.20).

Завершуючи цей стислий огляд, слід особливо наголосити, що наведені норми і стандарти мають системний характер і є дієвими лише в комплексі. Їх вибіркове та/або часткове запровадження може призвести до викривлення загальної системи забезпечення незалежності та ефективності судової влади, втрати нею суспільної легітимності та унеможливлення виконання нею притаманних їй функцій. ■

²⁶ Там само, с:18.

²⁷ Там само, п.1.5;

МІЖНАРОДНІ НОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД, А ТАКОЖ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ – ЯК НЕОБХІДНОЇ УМОВИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ	
Право людини на справедливий суд	
1. Загальна декларація прав людини Ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у 1948р. Ратифікована Україною в 1973р.; набула чинності для України в 1976р.	Кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута <i>прилюдно і з дотриманням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом</i> (ст.10).
2. Конвенція про захист прав та основоположних свобод людини Ухвалена Радою Європи в 1950р. Підписана Україною в 1995р.; ратифікована Україною (із заявами та застереженнями) в липні 1997р.; набула чинності для України у вересні 1997р.	Кожна має право на <i>справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом</i> , який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення (ст.6).
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права Ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН у 1966р. Підписаний Україною в 1968р.; ратифікований Україною в 1973р.; набув чинності для України в 1976р.	Усі особи є рівними <i>перед судами і трибуналами</i> . Кожна має право при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, пред'явленого йому, або при визначенні його права та обов'язків у будь-якому цивільному процесі на <i>справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону</i>Кожна обвинувачений у кримінальному злочині має право <i>вважатися невинним, поки винність його не буде доведена згідно з законом</i> (ст.14).
Гарантування незалежності судової влади і правосуддя	
1. Основні принципи незалежності судових органів Схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН №40/32 та №40/146 від 29 листопада та 13 грудня 1985р.	Незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах... Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її (п.1); Судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонук, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-якого боку і з будь-яких причин (п.2); Судові органи володіють компетенцією стосовно всіх питань судового характеру та мають виняткове право вирішувати, чи належить передана їм справа до їх встановленої законом компетенції (п.3); Не повинно бути неправомірного чи несанкціонованого втручання у процес правосуддя, і судові рішення, винесені суддями, не підлягають перегляду. Цей принцип не перешкоджає здійснюваному відповідно до закону судовому перегляду чи пом'якшенню вироків, винесених судовими органами (п.4); Кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції (п.7); Термін повноважень суддів, їх незалежність, безпека, відповідна винагорода, умови служби, пенсії і вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом (п.11); Підвищення суддів на посаді там, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей, моральних якостей і досвіду (п.13); Рішення про дисциплінарне покарання, усунення від посади чи звільнення повинні бути предметом незалежної перевірки ... (п.20).

2. Європейська хартія про закон "Про статус суддів" Ухвалена учасниками багатосторонньої наради, організованої Радою Європи 8-10 липня 1998р. (Хартія підтримана також на зустрічі голів Верховних судів країн Центральної і Східної Європи в Києві 12-14 жовтня 1998р.)	Метою закону... є забезпечення компетентності, незалежності та безсторонності, на які законно розраховує кожна людина, звертаючись до суду та до кожного судді за захистом своїх прав (п.1.1). ... Основні принципи закону про статус суддів викладаються у внутрішніх нормах найвищого рівня, а його правила – в нормах, не нижче законодавчого рівня (п.1.2). Стосовно кожного рішення, пов'язаного з ... відбором, призначенням, просуванням по службі або завершенням перебування на посаді судді, Закон передбачає втручання органу, незалежного від виконавчої влади, в якому не менше половини складу тих, хто бере участь у засіданні, є суддями, обраними такими самими суддями в порядку, що гарантує якнайширше представництво суддів (п.1.3). Закон надає кожному судді, який вважає, що його права за Законом або в більш широкому сенсі його незалежність або незалежність юридичного процесу так чи інакше перебувають під загрозою або не беруться до уваги, можливість звернутися до такого незалежного органу, який має ефективні засоби правового впливу або здатен запропонувати такий засіб (п.1.4). Судді під час виконання своїх обов'язків повинні бути доступними для осіб, які звертаються до них, і поважати їх; вони повинні піклуватися про підтримку високого рівня компетентності, необхідного для вирішення справ у кожному конкретному випадку, оскільки від рішень судді залежить гарантія прав людини, а також про збереження в таємниці відомостей, що стали їм відомими під час судового провадження (п.1.5). Держава зобов'язана забезпечувати суддів засобами для належного виконання ними їх завдань, зокрема для розгляду справи в розумні терміни (п.1.6). Професійні організації, засновані суддями та відкриті для вільного вступу до них усіх суддів, відіграють велику роль у захисті прав, наданих суддям їх Законом, зокрема стосовно властей та органів, причетних до прийняття рішень, що стосуються суддів (п.1.7). Судді через своїх представників і через свої професійні організації беруть участь у прийнятті рішень, пов'язаних з управлінням судами та з визначенням їх грошових коштів, а також з їх розподілом на загальнонаціональному та місцевому рівнях. У тому ж порядку з суддями проводяться консультації з приводу планів змін їх Закону та під час визначення умов їх винагороди та соціального забезпечення (п.1.8). ... Закон встановлює обставини, за яких попередня діяльність кандидата або ж діяльність його близьких родичів можуть, з причини законних об'єктивних сумнівів, породжених такою діяльністю стосовно безсторонності та незалежності цього кандидата, бути перешкодою для призначення його до суду (п.3.2). Якщо процедура відбору суддів передбачає випробувальний термін, за необхідності стислий, після умовного призначення на посаду судді, але до затвердження на постійній основі, або ж якщо призначення здійснене на обмежений термін з можливістю його подовження, то рішення про не призначення на постійну посаду або не подовження терміну може бути прийняте лише незалежним органом, вказаним у п.1.3. Хартії, або за його пропозицією чи рекомендацією, чи з його згоди, чи на підставі його висновку. Положення п.1.4. Хартії також застосовуються до особи, до якої застосовано випробувальний термін (п.3.3). Суддя, який обіймає посаду в суді, у принципі не може бути призначений на іншу суддівську посаду або відряджений в інше місце, навіть у порядку просування по службі, без його вільно вираженої згоди на це. Винятки з цього принципу допускаються лише у випадку, якщо переведення передбачене й оголошене в порядку дисциплінарного стягнення, у випадку законної зміни судової системи та у випадку тимчасового призначення для зміцнення сусіднього суду, причому максимальна тривалість такого призначення повинна бути жорстко обмежена в Законі, і при цьому не виключається можливість застосування положень п.1.4 Хартії (п.3.4).
3. Висновок №1 (2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваності суддів (1 січня 2001р.)	Незалежність судової влади означає повну неупередженість з боку суддів. При винесенні судових рішень щодо сторін у судовому розп'яді судді повинні бути безсторонніми, вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи упередження, що впливає або може сприятися як таке, що впливає на здатність судді приймати незалежні рішення. ... Судова влада повинна користуватися довірою не тільки з боку сторін у конкретній справі, але й з боку суспільства в цілому. Суддя повинен не тільки бути реально вільним від будь-якого невідповідного упередження або впливу, але він або вона повинні бути вільними від цього і в очач розумного спостерігача. В іншому випадку довіра до незалежності судової влади буде підірвана (п.12). Рівень, на якому гарантується незалежність судової влади Незалежність судової влади повинна гарантуватися національними стандартами на максимально можливному високому рівні. З огляду на це держави повинні включати концепцію незалежності судової влади [або] у свої конституції... (п.14). ... Основні принципи закону про статус суддів викладаються у внутрішніх нормах найвищого рівня, а його правила – у нормах, не нижче законодавчого рівня" (п.16, посилення на Європейську хартію "Про статус суддів").

Підстави для призначення або підвищення на посаді ...Призначення повинно здійснюватися "з урахуванням здібностей", заснованих на "об'єктивних критеріях", і що при цьому не повинні враховуватися політичні міркування (п.17). Головними проблемами залишаються (а) як наповнити змістом загальні побажання відносно призначень, "заснованих на здібностях" та "об'єктивності", а також (b) як поєднати теорію і практику (п.18). ...Органи, які в державах-членах відповідають за призначення та підвищення суддів на посаді й рекомендації в цьому випадку, повинні розробити, опублікувати і впровадити об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб відбір і кар'єра суддів "ґрунтувалися на заслугах з урахуванням кваліфікації, моральних якостей, професіоналізму та ефективності". Після того, як це буде зроблено, органи влади, що несуть відповідальність за будь-яке призначення або просування по службі, повинні діяти відповідним чином, і тоді стане можливим нарешті проаналізувати зміст прийнятих критеріїв та їх практичні результати (п.25). ...Вимога про наявність у суддів певного стажу, ... може допомогти в забезпеченні незалежності (п.29). Органи, що призначають суддів, і консультативні органи ...Неформальні процедури призначення та відкритий політичний вплив у деяких державах не можуть бути прийнятні як моделі в інших державах, особливо тих, що недавно стали на шлях демократії, де необхідно забезпечити незалежність судової влади шляхом упровадження повністю вільних від політичного впливу органів призначення суддів (п.34). Строк повноважень Практика європейських країн, як правило, полягає в тому, щоб судді призначалися на повний робочий день до досягнення офіційного пенсійного віку. Такий підхід створює найменше проблем з огляду на незалежність (п.48). ... Якщо перебудування на посаді має тимчасовий або обмежений характер, то орган, відповідальний за об'єктивність і прозорість методу призначення або повторного призначення суддів, які працюють повний робочий день, набуває особливого значення (див. також п.3.3 Європейської хартії) (п.53). Основною гарантією незалежності суддів є те, що строк повноважень гарантується до встановленого пенсійного віку або до завершення фіксованого строку перебування на посаді (п.57). КРЄС вважає: (а) що незмінюваність суддів повинна бути конкретно складовою їх незалежності, що повинно закріплюватися на найвищому внутрішньому правовому рівні; (b) що втручання незалежного органу на основі процедур, які гарантують у повному обсязі право на захист, має особливе значення в питаннях дисциплінарного характеру; (c) що було б корисно підготувати стандарти, які визначають не тільки поведінку, що може призвести до відсторонення судді від посади, але також і типи поведінки, які можуть спричинити дисциплінарні заходи або зміну статусу, наприклад, переведення в інший суд або в інший регіон (п.60). Оплата праці КРЄС вважає, що в цілому важливо (особливо стосовно нових демократичних країн) передбачити спеціальні правові положення, що захищають грошову винагороду суддів від скорочення, а також забезпечити положення, що гарантують збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя (п.62). Свобода від необґрунтованого зовнішнього втручання Свобода від необґрунтованого зовнішнього втручання є загальноновизнаним принципом... Труднощі полягають в тому, як визначити, що ж становить невиправданий тиск... (п.63). Незалежність у рамках судових органів Принциповим моментом є те, що суддя при здійсненні своїх обов'язків не є чийсь службовцем; при цьому судді виконують державну функцію. Отже, суддя служить тільки закону й несе відповідальність тільки перед законом. Аксиомою є й те, що при винесенні рішення у справі суддя не повинен діяти за наказом або за вказівкою третьої сторони як у рамках, так і поза судовою владою (п.64).	
--	--



	...Рішення суддів не повинно бути предметом перегляду поза процедурами оскарження, як це передбачено законом. ...За винятком рішень стосовно амністії, помилування або аналогічних рішень, уряд або адміністрація не повинні мати можливості приймати будь-які рішення, які заднім числом анулюють судові рішення (п.65). КРЄС відзначила потенційну загрозу незалежності судової влади, яка може виникнути з боку вищих органів самої судової системи. Було визнано, що незалежність судів залежить не лише від свободи від будь-якого необґрунтованого втручання, але й також і свободи від необґрунтованого впливу, який може в певних ситуаціях походити від позицій інших суддів. "У суддів повинна бути необмежена свобода приймати рішення у справах безсторонньо, відповідно до своєї совісті і трактування фактів, а також відповідно до існуючого правового порядку". ... Це стосується кожного окремо взятого судді. Терміни, в яких викладене це положення, не виключає правових доктрин, заснованих на прецедентах у країнах загального права (наприклад, обов'язку судді нижчої інстанції слідувати раніше прийнятому рішенням суду більш високої інстанції стосовно правового питання, пов'язаного зі справою, що розглядається (п.66). ...Незалежність окремого судді при виконанні його функцій повинна забезпечуватися незалежно від будь-якої внутрішньої судової ієрархії (п.9).
4.	Висновок №2 (2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про фінансування та управління судами для забезпечення ефективності судових органів і виконання ст.6 Європейської конвенції з прав людини (Страсбург, 23 листопада 2001р., CCJE (2001) OP №2) 2. ...Фінансування судів тісно пов'язане з питаннями незалежності суддів, оскільки це визначає ті умови, в яких суди виконують свою роботу. 3. Більше того, існує явний зв'язок між, з одного боку, фінансуванням та управлінням судами, а з іншої, принципами Європейської конвенції з прав людини: доступ до правосуддя і право на справедливий судовий розгляд не можуть бути належним чином гарантовані в тому випадку, якщо справа не може бути розглянута судом у розумний строк, оскільки у цього суду немає відповідних коштів і ресурсів, для того щоб ефективно виконувати свої завдання. 5. ... Хоча фінансування судів і є частиною державного бюджету, який подається до парламенту міністром фінансів, таке фінансування не повинне залежати від політичних змін. І хоча рівень фінансування судів, що його може дозволити собі кожна країна, належить до категорії політичних рішень, необхідно, щоб у системі, заснованій на поділі влад, завжди було забезпечене таке становище, щоб ні виконавчі, ні законодавчі органи не мали можливості справляти будь-який тиск на судові органи під час розгляду їх бюджету. Рішення про надання коштів судам повинні прийматися відповідно до принципу незалежності судової системи. 10. ...Забезпечення відповідного фінансування судових органів вимагає більшої участі самих судів у процесі розробки бюджетів. КРЄС визнала важливість того, щоб процедури прийняття парламентами бюджету судів охоплювали процедури, які дозволяють взяти до уваги думку самих судів. 11. Однією з форм забезпечення такого активного залучення судових органів до розробки бюджету могло б бути надання незалежному органу, відповідальному за управління судовою владою, – в тих країнах, де такий орган вже існує – координаційної ролі в підготовці запитів на фінансування судів, а також надання цьому органу можливості прямого контакту з парламентом з метою визначення потреб судів. Було б бажаним, щоб орган, який представляє всі суди, ніс відповідальність за внесення бюджетних запитів до парламенту або до одного з його спеціалізованих комітетів.
5.	Висновок №3 (2002) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про принципи і правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісні з посадою поведінку та неупередженість (Страсбург, 19 листопада 2002р., CCJE (2002) OP . №3) Висновок стосується двох основних тем: а) принципів і правил, що регулюють професійну поведінку суддів, які повинні бути засновані на визначенні принципів етики, що відповідають високим стандартам і які можуть бути внесені до заяви про стандарти професійної поведінки, що розробляється самими суддями; б) принципів і процедур притягнення суддів до кримінальної, цивільної і дисциплінарної відповідальності. А стандарти поведінки суддів 8. Етичні аспекти поведінки суддів необхідно розглянути з ряду причин. Методи, що використовуються для вирішення судових спорів, повинні завжди вселяти довіру. Повноваження, якими наділені судді, безпосередньо пов'язані з такими цінностями, як справедливість, істина і свобода. Стандарти поведінки, що застосовуються до суддів, випливають з цих цінностей і полягають в основі довіри до відправлення правосуддя. 11. ...Країни Східної Європи, які вийшли з авторитарних режимів, розглядають право й правосуддя як інструменти, що забезпечують необхідну для побудови демократії законність. У цих країнах, більш ніж де-небудь, судовою системою стверджує себе у взаєминах з іншими галузями влади завдяки своїй функції судового контролю.



	22. Суспільна довіра й повага до судової влади – це гарантії ефективності роботи судової системи: цілком зрозуміло, що поведінка суддів у професійній сфері розглядається членами суспільства як невід’ємна частина довіри до судів. 23. Отже, судді повинні виконувати свої обов’язки без будь-яких уподобань, без упередження або прихильності. При винесенні рішення вони не повинні брати до уваги будь-що, що виходить за рамки застосування норм права. Судді повинні вказувати повагу до всіх осіб, що беруть участь у справі (до сторін у справі, свідків, адвокатів) без будь-яких обмежень, що не засновані на законі, чи несумісні з належним виконанням суддівських обов’язків. Виконуючи свої обов’язки, судді повинні діяти також таким чином, щоб була очевидною їх професійна компетентність. 29. Судді повинні поводитися гідно у приватному житті... 33. ... Судді повинні, незважаючи на те, що членство суддів у політичній партії або участь у політичних обговореннях серйозних суспільних питань не може бути оголошеним незаконним, утримуватися принаймні від такої політичної діяльності, що може підірвати їх незалежність або поставити під сумнів їх неупередженість. 37. Під особливу природу судових функцій, а також необхідність підтримувати гідність судового інституту й захищати суддів від усіх видів тиску маєтсь на увазі те, що судді повинні поводитися таким чином, щоб уникати конфліктів інтересів або зловживання своїми повноваженнями. 39. ... Правила професійної поведінки повинні вимагати від суддів утримуватися від будь-якої діяльності, що може скомпрометувати гідність їх посади, і ці правила повинні зберігати довіру суспільства шляхом зведення до мінімуму конфліктів інтересів. 40. ... Право на інформацію залишається основним принципом, що випливає зі статті 10 Європейської Конвенції з прав людини. Відповідно до цього принципу, суддя відповідає на законні очікування громадян шляхом прийняття чітко виголошених судових рішень. Судді можуть вільно брати участь у підготовці резюмів або коментарів, що містять загальний зміст або пояснюють значення судових рішень для населення. В. Кримінальна, цивільна та дисциплінарна відповідальність 75. Стосовно кримінальної відповідальності КРЄС вважає, що: i) судді підлягають кримінальній відповідальності за кримінальним законодавством за правопорушення, здійснені ними не під час виконання їх судових обов’язків; ii) кримінальна відповідальність не повинна застосовуватися, якщо судді допустили ненавмисне порушення під час здійснення посадових повноважень. 76. Стосовно цивільної відповідальності, пам’ятаючи про принцип незалежності суддів, КРЄС вважає, що: i) засоби виправлення судових помилок (недотримання порядку розгляду по суті справи або по процедури) повинні бути закладені у відповідній системі оскарження (з дозволу або без дозволу суду); ii) засобом виправлення інших порушень, що виникають під час здійснення правосуддя (включно з, наприклад, надмірними термінами розгляду) є лише позов до держави; iii) судді не повинні підлягати цивільній відповідальності за належного виконання ними їх судових функцій, навіть шляхом відшкодування збитку державі, за винятком випадків навмисного порушення. 77. Стосовно дисциплінарної відповідальності КРЄС вважає, що: i) у кожній країні закон або основоположна хартія, що застосовується до суддів, повинні визначати якомога більш конкретно ті порушення, які можуть викликати дисциплінарне провадження, а також процедури, що застосовуються в цих випадках; ii) відносно дисциплінарного провадження країни повинні розглянути питання про заснування спеціального органу або про призначення особи, відповідальної за одержання скарг, подань від суддів; такий орган/особа повинні вирішувати у світлі того, чи є підстави для порушення дисциплінарного провадження; iii) будь-яке ініційоване дисциплінарне провадження повинне проводитися незалежним органом або трибуналом, що веде провадження, що гарантує повне право на захист; iv) якщо такий орган або суд не є судовим органом, то його члени повинні призначатися незалежним органом (зі значним числом суддів, що обираються демократичним шляхом іншими суддями);	
--	---	--

	v) у кожній країні повинна бути така організація процесу дисциплінарного провадження, що давала б можливість оскаржити рішення ініціюючого дисциплінарного органу (трибуналу або суду) в суді; vi) санкції, які може застосовувати цей орган у випадку встановлення провини, повинні бути визначені в якомусь конкретних формулюваннях у законі, у статуті або основній хартії для суддів; вони повинні застосовуватися пропорційно шкоди від правопорушення.
6.	Висновок №10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів "Судова рада на службі суспільства" (Страсбург, 23 листопада 2007р., CCJE (2007) 5) Метою Судової ради є гарантування як незалежності судової системи, так і незалежності окремих суддів. <i>Існування незалежних і безсторонніх судів є структурною вимогою для держави, що керується верховенством права</i> (п.8). Судова рада... повинна бути автономним органом судової влади, що уможливило здійснення... суддями їх функцій незалежно від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влад та без непропорційного тиску зсередини судової системи (п.12). Судова рада... зобов'язана уникати будь-якого зовнішнього тиску політичного, ідеологічного чи культурного характеру, гарантувати необмежену свободу суддів вирішувати справи безсторонньо, відповідно до їх сумління і тлумачення фактів відповідно до чинних правових норм (п.14); Судова рада може складатися або повністю із суддів, або мати змішаний склад суддів та не суддів. В обох випадках слід уникати відчуття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання переваг (п.16). У випадку змішаного складу Судової ради (судді і не судді), для запобігання будь-якому маніпулюванню чи непропорційному тиску, значна більшість членів мають бути суддями, обраними іншими суддями. Члени-не судді можуть обиратися із складу визначених юристів, професорів університетів з певним професійним стажем або видатних громадян... Кандидати в члени Судової ради, судді чи ні, не повинні бути діючими політиками, членами парламенту, працівниками виконавчої влади. Це означає, що ні глава держави, якщо він очолює уряд, ні будь-який міністр не можуть бути членами Судової ради. Кожна держава повинна прийняти відповідні юридичні правила з цього питання (п.18, 22, 23).
7.	Рекомендація CM/REC (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (ухвалена 17 листопада 2010р.) (замінила Рекомендацію REC (94) 12 "Незалежність, дієвість та роль суддів" від 13 жовтня 1994р.) Незалежність судової влади та рівень, на якому вона повинна гарантуватися ...Метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом лише на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу (п.3). Незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. <i>Це є основним принципом верховенства права.</i> (п.4). Судді повинні мати: • необмежену свободу щодо неупередженого розгляду справ відповідно до законодавства та власного розуміння фактів (п.5); • достатні повноваження та змогу їх здійснювати для виконання своїх обов'язків, підтримання юрисдикції та гідності суду. Юрисдикція суддів повинна поширюватися на будь-яку особу, причетну до справи, в т.ч. на державні органи або їх представників (п.6). Незалежність суддів і судової влади мають гарантуватися Конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають бути встановлені більш конкретні норми (п.7). Якщо судді вважають, що їх незалежність опинилася під загрозою, вони повинні мати можливість звернутися до ради суддів чи іншого незалежного органу або ж скористатися дієвими засобами правового захисту (п.8). Ніхто не має права вилучати справу в судді без поважних причин. Рішення про це повинен приймати орган судової влади на основі об'єктивних, попередньо встановлених критеріїв і за прозорою процедурою (п.9). Зовнішня незалежність Зовнішня незалежність не є прерогативою чи привілеєм, наданим для задоволення власних інтересів суддів. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються та очікують неупередженого правосуддя. <i>Незалежність суддів слід розуміти як гарантію свободи, поваги до прав людини та неупередженого застосування права.</i> Неупередженість і незалежність суддів є необхідними для гарантування рівності сторін перед судом (п.11). Коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї. Їм також слід уникати дій, які можуть поставити під сумнів їх бажання виконувати рішення суддів, за винятком випадків, коли вони мають намір подати апеляцію (п.18).



	Судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадянства, адже вони є частиною суспільства, якому служать. Їм слід бути обізнаними щодо очікувань громадянства від судової системи і скарг на її функціонування. Цьому могла б сприяти наявність постійних механізмів отримання такої інформації, створених радами суддів чи іншими незалежними органами (п.20). Внутрішня незалежність Принцип незалежності судової влади означає незалежність кожного судді при здійсненні ним функцій прийняття судових рішень. У процесі прийняття рішень судді мають бути незалежними та неупередженими, а також мати можливість діяти без будь-яких обмежень, впливу, тиску, погроз або прямого чи непрямого втручання будь-яких органів влади, зокрема внутрішніх органів судової влади. Ієрархічна організація судової влади не повинна підривати незалежність суддів (п.22). Вищі суди не повинні давати суддям вказівок щодо того, які рішення потрібно приймати в конкретних справах, за винятком попередньої ухвали або при вирішенні питання про обрання засобів правового захисту відповідно до закону (п.23). Ресурси Кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень та устаткування, щоб вони могли функціонувати відповідно до стандартів, викладених у ст.6 Конвенції [про захист прав та основоположних свобод людини], а також щоб судді могли ефективно працювати (п.33). У судах має працювати достатнє число суддів і кваліфікований допоміжний персонал (п.35). Для попередження виникнення та зменшення надмірного робочого навантаження в судах потрібно вжити необхідних заходів для забезпечення незалежності судової влади, щоб передати вирішення несудових питань іншим особам з відповідною кваліфікацією (п.36). Необхідно вжити всіх необхідних заходів для гарантування безпеки суддів. До цих заходів належить захист судів і суддів, які можуть стати чи вже стали жертвами погроз або актів насильства (п.38). Статус судді Орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями (п.46). Проте, коли конституційними або іншими правовими положеннями передбачено, що рішення про добір та підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада, незалежний і компетентний орган, значне число членів якого сформовано із суддів..., повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свою точку зору, які відповідний орган, що здійснює призначення, має застосовувати на практиці (п.47). Відповідальність і дисциплінарні провадження Тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості (п.66). Дисциплінарне провадження може бути ініційоване, якщо суддя не виконав свої обов'язки ефективно та належним чином. Такі провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливості судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними (п.69). Судді не повинні нести особисту відповідальність за випадки, коли їх рішення були скасовані або змінені у процесі апеляційного розгляду (п.70).
--	--

Джерела: Загальна декларація прав людини. – Сайт Верховної Ради, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. – http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043; Основні принципи незалежності судових органів. – http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_201; Європейська хартія о законі "О статусе судей". – http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_236; Висновок №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про фінансування та управління судами для забезпечення ефективності судових органів і виконання ст.6 Європейської конвенції з прав людини. Висновок №2 (2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про принципи і правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість. – Там само, с.130-147; Висновок №3 (2002) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про принципи і правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість. – Там само, с.148-167; Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. – Сайт Верховної Ради, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

2. СУДОВА РЕФОРМА-2010: ЦІЛІ, СУБ'ЄКТИ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ГОЛОВНІ НОВЕЛИ

Судова реформа 2010р. кардинально змінила всі три складові вітчизняного правосуддя – судоустрій, статус суддів та судочинство. Зміни торкнулися також усіх головних аспектів діяльності судів і суддів: принципів судоустрою держави, самої системи судів та їх повноважень, порядку звернення до суду і процедур судового розгляду справ, механізму добору суддів, підстав і порядку їх відповідальності, системи забезпечення діяльності судів, засад суддівського самоврядування та навіть мови судочинства.

Доречно нагадати, що судова реформа 2010р. є фактично четвертим етапом реформування національного судочинства (наведені в Додатку до цього Розділу *“Етапи становлення судової влади в Україні в документах”*). Суть реформи 2010р., її цілі, завдання, особливості і характер її здійснення значною мірою були підготовлені попередніми подіями, зокрема – спробою судової реформи, до якої на початку 2006р. вдався Президент В.Ющенко (стислий опис подій наведено в Додатку *“Хронологія подій, що передували судовій реформі-2010”*).

Однак, йому не вдалося домогтися згоди Парламенту на прийняття поданих ним базових законопроектів. Примітно, що значна частина їх положень була використана ініціаторами судової реформи-2010.

2.1. ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ

Зміст будь-якої реформи визначається її цілями та завданнями. У ситуації із судовою реформою-2010 від початку привертала увагу розбіжності у формулюванні її цілей владними офіційними особами, з одного боку, та опозиційними політиками, незалежними правниками, експертами – з іншого.

Офіційно декларовані цілі та завдання реформи. Розпочинаючи судову реформу, Президент В.Янукович поставив перед створеною ним Робочою групою з питань судової реформи (далі – Робоча група) завдання підготувати узгоджені пропозиції щодо комплексного реформування судової системи, забезпечення гарантій реалізації конституційного права громадян на судовий захист, удосконалення законодавчого забезпечення судоустрою, судочинства, статусу суддів¹.

Пізніше, вносячи до Парламенту базовий для цієї реформи законопроект *“Про судоустрій і статус суддів”*, Президент визначив чотири головні цілі прийняття Закону, а отже – і судової реформи:

- реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів;
- підвищення ролі суду і статусу судді у суспільстві;
- забезпечення незалежності суддів від впливу, в т.ч. в системі правосуддя;

- спрощення процедури доступу до суду для кожного громадянина².

Надалі в публічних виступах Президент та інші посадові особи, які відігравали ключову роль у проведеної реформи, деталізували її цілі та завдання.

Так, у Посланні до Українського народу 3 червня 2010р. Президент В.Янукович зазначив, що ініціював реформу для того, щоб забезпечити верховенство права і зупинити свавілля. *“Її мета – зазначив В.Янукович, – забезпечення реальної незалежності судів, суддів і судових рішень, правової захищеності громадян, боротьби з корупцією у всіх сферах суспільного життя, на всіх щаблях влади, повернення довіри суспільства до судової та правоохоронної систем”*. За його твердженням, реалізацію демократичного принципу поділу влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову – мають забезпечити такі основні напрями та заходи: *“спрощення системи судоустрою; ліквідація військових судів; прозорі процедури призначення суддів на посаду вперше; деполітизація судів; підвищення відповідальності судів і водночас забезпечення їх незалежності у процесі фінансування з Держбюджету, підвищення їх статусу”*³.

Міністр юстиції і керівник Робочої групи О.Лавринович цілі нового законодавства у сфері судочинства вбачав у полегшенні доступу громадян до правосуддя, спрощення судових процедур, надання суддям гарантії роботи та нагадування їм про

¹ Указ Президента України *“Про Робочу групу з питань судової реформи”* №440 від 24 березня 2010р.

² Див.: Пояснювальна записка до проекту Закону *“Про судоустрій і статус суддів”* (реєстр. №6450 від 31 травня 2010р.).

³ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. – president.gov.ua/news/17307.html.

невідворотність покарання за неправосудне рішення, унормування на принципово іншій основі питань підготовки, добору та призначення суддів⁴.

Голова парламентського Комітету з питань правосуддя С.Ківалов метою судово-правової реформи назвав покращення умов роботи суддів, зміцнення незалежності та престижності суддівської професії⁵. Пізніше він розширив коло цілей, віднісши до них, зокрема, приведення вітчизняного судочинства до міжнародних стандартів і забезпечення незалежності суддів⁶.

За твердженням заступника Глави Адміністрації Президента України – Керівника Головного управління з питань судової реформи та судоустрою А.Портнова, судова реформа спрямована на деполітизацію судової системи, приведення статусу Верховного Суду у відповідність до Конституції, зменшення рівня корупції в судовій системі, а загалом – на вдосконалення судової системи, яка повинна стати ефективною, справедливою і доступною для кожного громадянина⁷.

Отже, можна констатувати, що офіційно задекларовані цілі та завдання судової реформи 2010р. повністю відповідали вимогам Конституції, міжнародно-правових документів, Стратегії національної безпеки України⁸, європейській практиці та сучасним теоріям правосуддя⁹. Якщо оцінювати в цілому задекларовану спрямованість судової реформи, то вона полягала у становленні в Україні судової системи, яка б діяла на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантуватиме право особи на справедливий суд.

Оцінки цілей реформи-2010 опозиційними політиками, незалежними правниками, експертами, суддями. Багато політиків, експертів, представників судової влади висловлювали сумніви в офіційно задекларованих цілях і завданнях реформи, називаючи їх “димовою завісою” та вказуючи на зовсім іншу спрямованість реформаторських зусиль.

Так, уже на початку реформи Голова Верховного Суду В.Онопенко вказав на небезпеку того, що під її виглядом набудуть імпульсу спроби “вибудувати

систему замкнутого циклу отримання “потрібного” судового рішення”¹⁰, прагнення в “будь-який спосіб домогтися встановлення “своїх” правил судочинства”, “встановити абсолютний, тотальний контроль над судовою владою”¹¹. Виступаючи на засіданні Верховної Ради під час розгляду у другому читанні законопроект “Про судоустрій і статус суддів”, він констатував, що проект немає нічого спільного із справжньою судовою реформою і “за своїм змістом він має зовсім інше спрямування – поставити судову систему в режим ручного управління, отримати залежний і слухняний суд”. Після набрання цим законом чинності в Україні такої окремої гілки влади, як судова, уже не буде”¹².

Судді Верховного Суду, висловлюючи стурбованість діяльністю Робочої групи, у зверненні до Президента В.Януковича вказали на помилковість її підходів до визначення напрямів подальшого розвитку судової системи, прагнення провести ревізію чинної Конституції, знівелювати конституційний статус Верховного Суду¹³.

Цілеспрямоване звуження повноважень Верховного Суду у процесі реформи відзначив і перший заступник голови парламентського Комітету з питань правосуддя Ю.Кармазін, на думку якого, влада проводить у такий спосіб судову реформу для того, щоб “залишити в силі рішення Вищого господарського суду щодо резиденції “Межигір’я”¹⁴. Прикладний особистісно-політичний характер реформи відзначив і народний депутат Г.Москаль, який заявив, що “судову реформу протягнули під Тимошенко та інших противників влади”¹⁵.

Експерти, які здійснювали аналіз нового законодавства з питань судочинства та моніторинг його застосування, дійшли висновку, що забезпечення прав людини на справедливий суд не стало дійсною метою судовою реформи. Дійсна мета реформаторів полягає в тому, щоб “зробити суддів залежними і керованими з одного центру”¹⁶. Цей центр – Президент і його Адміністрація¹⁷.

Подібними є експертні оцінки цілей реформи також і наразі. Так, за результатами експертного опитування, проведеного соціологічною службою Центру

⁴ Мін’юст: Міністр юстиції назвав основні завдання майбутньої судової реформи. – http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=243331574.

⁵ Сергей Кивалов: Судебно-правовая реформа имеет цель улучшить условия работы судей, укрепить независимость и престиж судейской профессии. – kivalov.com.ua/ru/news/2-news/63-prestige.html

⁶ Ківалов С. Поступ судової реформи в Україні. – Юридичний вісник України, 2013, №8, с.4.

⁷ Див.: Портнов А. Судова реформа розпочалася. – Дзеркало тижня, 4 червня 2010р., с.6.

⁸ Див.: Указ Президента України “Про Стратегію національної безпеки України” №105 від 12 лютого 2007р..

⁹ Див.: Назаров І.В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий досвід. Автореф. дис. д.ю.н. – К., 2011, с.6.; Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів. Автореф. дис. к.ю.н. – К., 2010, с.1.

¹⁰ Див.: Василь Онопенко: “Мені судилося” (виступи, листи, інтерв’ю, хроніка подій – 2006-2010 роки). – К., 2010, с.424.

¹¹ Голова Верховного Суду України Василь Онопенко: “Судова система завмерла в очікуванні вироку”/Інтерв’ю. – Дзеркало тижня, 15 травня 2010р., с.6.; Василь Онопенко: “Мені судилося”..., с.479.

¹² Там само, с.487.

¹³ Див.: Звернення суддів Верховного Суду України до Президента України В.Януковича від 11 травня 2010р.

¹⁴ Див.: Ю.Кармазін: цель судебной реформы – оставить решение суда по “Межигорью”. – <http://www.unn.com.ua/ru/news/info/127231>.

¹⁵ Див.: Рушковский А. Фемида со связанными за спиной руками. – <http://obozrevatel.com/politics/03412-femida-so-svyazannymi-za-spinoj-rukami.htm>.

¹⁶ Куйбіда Р. Суді і правосуддя: від радянської моделі до сьогодення. – <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1303-sudy-i-pravosudya-vid-radianskoi-modeli-do-sohodennia.html>.

¹⁷ Див.: Побокін М. Нова судова реформа: крок вперед і два назад. – <http://novynar.com.ua/analytics/government/122193>.



Разумкова в лютому-березні 2013р., експерти найчастіше вказували на дві цілі реформи – підпорядкування судової влади Президенту і встановлення ним контролю над судами (56% опитаних експертів) та посилення політичного та іншого стороннього впливу на судову владу (44%). На офіційно декларовані цілі як такі, що їх дійсно ставили перед собою ініціатори реформи, вказали від 29% експертів (“реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів”) до 11% (“підвищення ролі суду і статусу суддів в суспільстві” і “спрощення процедури доступу до суду для кожного громадянина”)¹⁸.

2.2. СУБ'ЄКТИ СУДОВОЇ РЕФОРМИ: АВТОРИ ТА ОПОНЕНТИ

На відміну від багатьох країн світу, в Україні поки немає традиції називати реформи та закони, якими вони впроваджуються, іменем їх авторів¹⁹. Однак, кожна реформа (закон) авторів дійсно мають – ініціаторів, ідеологів, розробників, суб'єктів впровадження у практику. Особистість ініціаторів і суб'єктів реформи (закону), в поєднанні з її змістом, допомагає з'ясувати справжні причини відповідного суспільного перетворення, висвітлює його суспільно-політичну спрямованість, а також дозволяє визначити персональну відповідальність за його наслідки.

Якщо говорити про судову реформу 2010р., то її головними суб'єктами необхідно визнати Президента, Парламент і Конституційний Суд. Кожен з цих суб'єктів відіграв у здійсненні цієї реформи свою роль.

Президент і його команда

Безперечно, ключова роль у реформі належить Президенту В.Януковичу та його команді – тим особам, які визначали ідеологію реформи і зміст конкретних законодавчих актів, а також організовували забезпечення їх практичної реалізації.

Водночас, слід нагадати і про роль попередника В.Януковича на посту Президента України – В.Ющенка, який від початку своєї каденції намагався посилити вплив на судову владу шляхом, зокрема, надання Раді національної безпеки і оборони повноважень стосовно вирішення кадрових питань у судовій владі (призначення суддів на посади вперше і призначення суддів на адміністративні посади в судах)²⁰.

Надалі, як зазначалося вище, Президент В.Ющенко вдався до спроби реформування національного судочинства, яка виявилася невдалою, і можливостей контролю над судовою владою він не домогся. Однак, його дії немалою мірою сприяли наступним реформаторам.

Судова реформа стала першою реформою Президента В.Януковича. Його владна команда не лише дуже добре усвідомлювала можливості, які відкриваються для неї за умови “правильного” використання суду (а вони – фактично безмежні), але й дуже швидко домоглася того, щоб такі можливості отримати.

Відразу після інаугурації Президент В.Янукович проголосив необхідність здійснення судової реформи, створив Робочу групу з питань судової реформи, визначив її завдання та строки діяльності.

Президент В.Янукович вніс до Парламенту законопроект “Про судоустрій і статус суддів”, визначивши його як невідкладний для позачергового розгляду. Ініціювання цього законопроєкту, який став базовим у здійсненні судової реформи 2010р., означає, що В.Янукович погодився з його змістом (щонайменше – з його концепцією) і взяв на себе відповідальність за наслідки його реалізації. Це дозволяє називати судову реформу 2010р. “судовою реформою В.Януковича”, адже без його офіційного ініціювання та політичної підтримки ця реформа не відбулася б²¹.

Зрозуміло, що справжніми авторами реформи загалом і вказаного закону є інші особи, яким В.Янукович доручив підготовку концепції реформи, відповідних законопроектів, супроводження їх проходження в Парламенті та забезпечення практичної реалізації їх положень.

Ключовими членами президентської команди, яка забезпечувала здійснення судової реформи, найчастіше називають трьох осіб: О.Лавриновича – Міністра юстиції і керівника Робочої групи, С.Ківалова – голови парламентського Комітету з питань правосуддя (профільного для розгляду всіх законопроектів, що ухвалювалися в рамках судової реформи) і члена Робочої групи²², А.Портнова – заступника глави Адміністрації Президента – Керівника Головного управління з питань судової реформи та судоустрою і члена Робочої групи (посади наведені на час започаткування реформи). А.Портнов доповідав проєкт Закону “Про судоустрій і статус суддів” на засіданні Парламенту²³.

¹⁸ Докладно див. матеріал “Судова реформа і стан судочинства в Україні: оцінки експертів”, вміщений в цьому виданні.

¹⁹ Неофіційно деякі законопроекти та закони в Україні почали називати іменем їх авторів. Особливо це стосується суспільно резонансних законопроектів і законів. Так, Закон “Про засади державної мовної політики” називають законом Ківалова-Колесніченка, які були суб'єктами цієї законодавчої ініціативи; проєкт Закону “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини” (щодо встановлення кримінальної відповідальності за наклеп)” за прізвищем суб'єкта законодавчої ініціативи переважно іменують законопроектом В.Журавського.

²⁰ Указ Президента України “Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” №208 від 8 лютого 2005р.

²¹ В окремих випадках Президенту В.Януковичу прямо “приписують” авторство законів, у т.ч. таких об'ємних і комплексних, як кодекси. Так, говорячи про проєкт нового КПК, радник Президента – Керівник Головного управління з питань судової реформи та судоустрою Адміністрації Президента А.Портнов заявив: “Автором та ідеологом цього документа є Президент України, а ми супроводжували цей процес і здійснювали його менеджмент”. Андрій Портнов: “Ми не пішли на компроміс із правоохоронними органами”/Інтерв'ю. – Дзеркало тижня, 25 лютого 2012р., с.3.

²² Про особливий внесок С.Ківалова в судову реформу 2010р. свідчить присудження йому Державної премії України в галузі освіти 2012р. за цикл робіт “Комплекс наукових досліджень проблем судово-правової реформи в Україні у 2001-2011рр. та їх використання у фаховій підготовці юристів” – Указ Президента України “Про присудження Державних премій України в галузі освіти 2012р.” №583 від 6 жовтня 2012р.

²³ Обезглавлене правосуддя: хто займає вакансії у двох вищих судах країни? – http://pravosud.info/news/info/obezglavlene_pravosuddja_khto_zajme_vakansiji_u_dvoh_vishhih_sudah_krajini.

Представники президентської команди були одностайними як у ключових заходах судової реформи, так і в строках і засобах її реалізації. Про це свідчить злагодженість і результативність їх діяльності, а також публічне визнання збігу поглядів на здійснення реформи. Так, позитивно оцінивши призначення А.Портнова на названу вище посаду і вказавши на його здатність вирішувати неординарні юридичні завдання, С.Ківалов підкреслив, що найважливішим є те, що “наші з ним погляди на шляхи реалізації судової реформи в Україні співпадають”²⁴.

Саме на А.Портнова було покладено головну місію практичної реалізації законодавчих положень реформи. Це виразно засвідчив факт зустрічі Президента В.Януковича під час його відпустки із заступником глави його Адміністрації А.Портновим відразу після набуття чинності Законом “Про судоустрій і статус суддів”. 2 серпня 2010р. прес-служба Президента повідомила, що у Криму відбулася зустріч Глави держави із заступником глави Адміністрації Президента А.Портновим, під час якої, зокрема Президент дав доручення Уряду та Мін’юсту стосовно реалізації Закону²⁵.

Поширення прес-службою Президента та широке тиражування ЗМІ вказаної інформації є унікальним випадком у практиці висвітлення діяльності Глави держави – чи не єдиним за весь час існування інституту Президента в Україні офіційним повідомленням про зустріч Глави держави з працівником його Адміністрації, допоміжного органу, покликаним забезпечувати діяльність Президента.

Повідомлення давало зрозуміти суддівському корпусу, політикуму, суспільству загалом, хто є головним відповідальним за реалізацію судової реформи, а отже – і за ситуацію у сфері судочинства²⁶.

Верховна Рада

У здійсненні реформи Президент В.Янукович мав надійного союзника – Парламент. Вперше з моменту прийняття Конституції 1996р. Парламент повністю підтримував усі законодавчі ініціативи Президента з реформування судової системи. До цього він тією чи іншою мірою був “каменем спотикання” для президентських ініціатив, з чим Глава держави змушений був рахуватись і шукати з парламентарями компроміс стосовно ключових змін законодавчого регулювання судочинства. Особливо гострим було протистояння Президента В.Ющенка та ВР у питанні прийняття внесених ним наприкінці 2006р. законопроектів “Про судоустрій України” та “Про статус суддів”.

Однак, Президент В.Янукович у Верховній Раді VI скликання мав пропрезидентську більшість, яка хоч і була сформована в сумнівний з точки зору Конституції спосіб, але надійно забезпечувала законодавче оформлення його ініціатив.

Так, Парламент оперативно відреагував на прохання В.Януковича невідкладно розглянути внесений ним законопроект “Про судоустрій і статус суддів”: 31 травня 2010р. цей законопроект було зареєстровано, 2 червня – його розглянув Комітет з питань правосуддя (без висновку Головного науково-експертного управління) та рекомендував прийняти його в першому читанні; 3 червня – Парламент прийняв законопроект у першому читанні; 7 липня – у другому читанні та в цілому як закон. При цьому було проігноровано зауваження і пропозиції Головного юридичного управління Парламенту, а також відхилено пропозиції, які до другого читання подавалися представниками опозиції.

Процес ухвалення Закону засвідчив, що роль Парламенту в судовій реформі фактично зводилася до законодавчого оформлення пропозицій Президента без будь-яких їх суттєвих змін. Про цю очевидність заявив Голова Верховного Суду В.Онопенко, який 7 липня 2010р. на пленарному засіданні ВР під час розгляду вказаного законопроекту почав свій виступ з таких слів: “Уже зрозуміло, що рішення щодо цього проекту прийнято”. І констатував, що вся процедура підготовки і прийняття проекту “свідчить про велику законотворчу авантюру”²⁷.

Надалі Парламент без жодних ускладнень і зволікань ухвалював інші законодавчі акти, що стосувалися судової реформи, в т.ч. – численні зміни до Закону “Про судоустрій та статус суддів”.

Конституційний Суд

Перелік авторів судової реформи-2010 буде неповним без Конституційного Суду України (КСУ). *По-перше*, його Рішення, що передували здійсненню цієї реформи, вплинули на визначення багатьох її ключових положень. *По-друге*, ним були забезпечені базові передумови для здійснення саме такої судової реформи, яка була ініційована і проведена Президентом В.Януковичем (визнання конституційним створення пропрезидентської коаліції за участі окремих народних депутатів). *По-третє*, Конституційний Суд здійснив перевірку на відповідність Конституції основних положень судової реформи, визнавши їх конституційними. Таким чином, він “конституційно” закріпив судову реформу В.Януковича (врізка “Роль Конституційного Суду України...”).

²⁴ Ківалов: Портнов здатний вирішувати неординарні завдання. – УНІАН, 7 квітня 2010р., <http://www.unian.ua/print/371127>.

²⁵ За словами А.Портнова: “Президент дав доручення виконати вимоги закону щодо створення в Україні Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, збільшити фінансування судових органів. Глава держави також дав низку інших доручень для реалізації Закону “Про судоустрій та статус суддів”. Див.: У Криму відбулася зустріч Глави держави із заступником Глави Адміністрації Президента України Андрієм Портновим. – <http://www8.president.gov.ua/news/17714.html>.

²⁶ Після судової реформи ЗМІ почали називати А.Портнова “володарем судів”. Див., наприклад: Щербина С. Справи партії Тимошенко. Хто копає під “Батьківщину”?. – <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/02/6/6983003>.

²⁷ Див.: Василь Онопенко “Мені судилося...”, с.487.



РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ У ЗДІЙСНЕННІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010Р.

Зміст і здійснення судової реформи 2010р. значною мірою визначалися рішеннями КСУ – як тими, що приймалися у процесі реформи, так і прийнятими раніше. Слід відзначити, що не всі судді КСУ підтримували ці Рішення, подаючи до них свою особливу думку.

Основними з таких рішень можна назвати наступні.

Рішення КСУ, ухвалені до започаткування судової реформи-2010 (прийняття Закону “Про судоустрій і статус суддів”)

Рішення №8-рп/2010 від 11 березня 2010р. – уможливило зниження статусу Верховного Суду та було покладене в основу зміни судоустрою під час реформи. Рішення стосувалося офіційного тлумачення термінів “найвищий судовий орган”, “вищий судовий орган”, “касаційне оскарження”, що містяться у ст.125 і 129 Конституції. КСУ вирішив, що положення зазначених статей означають, що: в судовому процесі можливе лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; вищі суди здійснюють повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів; конституційний статус Верховного Суду не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції.

Фактично цим Рішенням касаційними судами в Україні визнавалися лише вищі спеціалізовані суди, а Верховний Суд – переставав бути таким і ставав “найвищим судовим органом” з невизначеним процесуальним статусом. З одного боку, це усувало з судового процесу т.зв. подвійну касацію, з іншого – створювало правові (конституційні) передумови для законодавчого зниження процесуального статусу Верховного Суду і зменшення його впливу на вітчизняне судочинство.

Рішення отримало неоднозначні оцінки серед юристів і політиків, багато з яких вважали його недостатньо юридично обґрунтованим, суперечливим і таким, що дозволяє позбавити Верховний Суд конституційного статусу найвищого судового органу, зробити його “бутафорним” судовим органом і навіть фактично “вивести” за межі судової системи¹.

Однак, одразу після оголошення Рішення народні депутати України А.Портнов і В.Пилипенко внесли на розгляд ВР законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення повноважень Верховного Суду України у відповідність до Конституції України” (реєстр. №6211 від 18 березня 2010р.), яким пропонувалося позбавити Верховний Суд права переглядати судові рішення в адміністративних і господарських справах вищих спеціалізованих судів у касаційному порядку та залишити за ним лише право переглядати рішення судів з мотивів встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом².

Надалі це Рішення КСУ було покладено в основу судової реформи, зокрема, в частині визначенні нового судоустрою (утворення нового вищого спеціалізованого суду), статусу Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів. Посилання саме на це Рішення міститься в Пояснювальній записці до ініційованого Президентом законопроекту “Про судоустрій і статус суддів”³, на нього також посилався А.Портнов, який представляв законопроект на засіданні Парламенту⁴.

Рішення №11-рп/2010 від 6 квітня 2010р. – створило базові передумови для здійснення судової реформи. Розглядаючи питання стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Парламенті, КСУ встановив, що “окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України”.

Таким чином, цим Рішенням, сумнівним з правової точки зору⁵, було визнано конституційним утворення в Парламенті

пропрезидентської коаліції “Стабільність і реформи”, що забезпечило, *по-перше*, подальше функціонування Верховної Ради VI скликання (відповідно до чинної на той час Конституції у разі не сформування протягом одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції повноваження Верховної Ради могли бути достроково припинені), *по-друге*, можливість прийняття потрібних для Президента законів, у т.ч. в частині здійснення судової реформи. У цьому контексті можна стверджувати, що Конституційний Суд сприяв (уможливив) здійсненню саме такої судової реформи, яка була у 2010р. проведена з ініціативи Президента В.Януковича.

Рішення КСУ, ухвалені під час здійснення судової реформи

Рішення №2-рп/2011 від 11 березня 2011р. у справі щодо конституційності окремих положень Закону України “Про Вищу раду юстиції”. – конституційувало нові підстави звільнення суддів за порушення присяги та порядок оскарження актів Вищої ради юстиції до ВАСУ. Приводом для розгляду справи стало конституційне подання 53 народних депутатів України, в якому вони просили визнати неконституційними положення Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” від 13 травня 2010р. стосовно: права Вищої ради юстиції (ВРЮ) вилучити від судів копії судових справ, розгляд яких не завершено; встановлення порядку оскарження актів Вищої ради юстиції виключно до Вищого адміністративного суду України (ВАСУ) (раніше ці акти оскаржувалися до окружного адміністративного суду з правом надалі оскаржити його судові рішення в апеляційному та касаційному порядку); визначення дій, які є порушенням суддею присяги.

На підставі цього Закону весною-влітку 2010р. ВРЮ прийняла серію резонансних рішень щодо рекомендації звільнення суддів за порушення присяги, в т.ч. судді Верховного Суду О.Волкова. Це склалося на показову розправу з неугодними суддями з тим, щоб залякати суддів і змусити їх до “правильних” судових рішень. Тодішній Голова Верховного Суду В.Онопенко заявив, що в результаті такої діяльності ВРЮ склалася ситуація, за якої “судді бояться ухвалювати законні рішення”⁶.

Розглянувши справу майже через рік після ухвалення Закону, КСУ визнав неконституційною лише одну із вказаних законодавчих новел – наділення ВРЮ правом вилучати від суду копію всієї судової справи, розгляд якої не завершено. Інші новели були визнані ним конституційними.

Однак раніше (18 жовтня 2010р.) у Висновку Венеціанської комісії було вказано на правову необґрунтованість усіх вказаних положень Закону. Так, зазначалося, що: повноваження ВРЮ вилучувати у судів копії справ, провадження в яких не завершено, викликає серйозну турбованість щодо гарантій незалежності суддів; ризик політизації дисциплінарного провадження є високим і може мати охолоджуючий ефект на суддів, послаблюючи таким чином їх незалежність. Комісія також вказала на те, що за новим порядком оскарження судді позбавлені можливостей для апеляції у справах про їх звільнення, які розглядає ВАСУ. Крім того, порядок формування т.зв. “п'ятої палати” ВАСУ має бути чітко визначений в законі, щоб відповідати вимогам основоположного права на доступ до суду⁷.

9 січня 2013р. Європейський суд з прав людини в Рішенні “Олександр Волков проти України” дійшов висновку, що перегляд справи судді О.Волкова ВАСУ був недостатнім і не міг усунути всі недоліки процедурної справедливості, наявні на попередніх стадіях національного процесу. Фактично ЄСПЛ наголосив, що відсутність можливості апеляційного та касаційного оскарження в цій категорії справ порушило право заявника на справедливий суд. Він також констатував, що на момент розгляду ВРЮ, Парламентом України та ВАСУ справи судді О.Волкова не існувало послідовного і обмежувального тлумачення поняття “порушення присяги”. Ця обставина, а також відсутність належних правових гарантій призвели до того, що відповідні положення національного права були

¹ Див.: На процесуальному роздоріжжі. – <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=121962>

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=pf3511=37311

³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=pf3511=37806

⁴ http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/6session/STENOGR/03061006_50.htm

⁵ Докладно див.: Заява Центру Разумкова з приводу рішення Конституційного Суду. – http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=333

⁶ Див.: Велика законодавча авантюра. – Юридичний вісник України, 2010р., 10 серпня, с.3.

⁷ Див.: Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з співпраці Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” від 18 жовтня 2010р. – <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/19/549277/>

непередбачуваними відносно їх наслідків. Виходячи з цього, Суд припустив, що практично будь-який проступок судді, що стався в будь-який час його кар'єри, за бажанням дисциплінарного органу, може бути витлумачений як достатня фактична підстава для дисциплінарного звинувачення в "порушенні присяги" і призвести до звільнення судді⁸.

Рішення №5-рп/2011 від 16 червня 2011р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду – заборонило судам зупиняти в якості забезпечення позову акти ВР і Президента України, а також приймати рішення про заборону вчинення ними будь-яких дій. КСУ визнав конституційними положення ст.117 КАС щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів ВР і Президента України або встановлення для них заборони вчиняти певні дії. Свою позицію КСУ обґрунтував, зокрема, тим, що "недопущення забезпечення судом адміністративного позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України і Президента України та встановлення для них заборони вчиняти певні дії пов'язане зі значущістю їх діяльності, презумпцією конституційності прийнятих ними актів та вчинених дій і зумовлене тим, що використання таких засобів забезпечення в інтересах позивача може призвести до порушення прав невизначеного кола осіб".

Крім того, КСУ відмовив розглядати конституційне подання в частині, де йшлося про необхідність визначення конституційності визначення нового порядку судового оскарження актів, дій та бездіяльності ВР, Президента та Вищої ради юстиції, – на підставі невідомості йому питань щодо встановлення підсудності справ стосовно оскарження актів, дій чи бездіяльності ВР, Президента, Вищої ради юстиції Вищому адміністративному суду України⁹.

Фахівці з конституційного права розцінили таку відмову КСУ як його чергове самоусунення від вирішення гострих питань захисту прав і свобод людини, якщо зачіпаються інтереси вищих органів влади. Крім того, це рішення стало черговим прикладом відсутності однакових критеріїв прийняття справи до розгляду, коли КСУ, за умови фактично однакового правового обґрунтування неконституційності законодавчих положень, в одному випадку розглядає питання їх конституційності, в іншому – припиняє провадження у зв'язку з недостатністю правового обґрунтування їх неконституційності¹⁰.

Рішення №7-рп/2011 від 21 червня 2011р. у справі про повноваження державних органів у сфері судоустрою – розширило конституційні повноваження Президента та Вищої ради юстиції у судовій сфері. Цим рішенням КСУ визнав конституційними положення Закону "Про судоустрій і статус суддів", які стосуються певних повноважень Президента, ВР, Вищої ради юстиції та ДСА України.

Конституційними були визнані положення Закону:

- якими встановлювалось права Президента ліквідувати суди загальної юрисдикції і переведення судді, обраного безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації. **Конституція такими повноваженнями Президента не наділяє;**
- згідно з якими, в разі неодержання кандидатом, який обирається на посаду судді безстроково, кількості голосів, визначеної Законом, ВР знову проводить голосування (така ж процедура прописана в новому законі стосовно звільнення з посади судді, обраного безстроково, – вона також була визнана конституційною);
- якими ДСА України наділяється повноваженням визначати чисельність суддів у суді;
- якими Вища рада юстиції наділяється повноваженнями переглядати/скасовувати рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про встановлення результатів

кваліфікаційного іспиту кандидата на посаду судді, про відмову в рекомендованні кандидата для обрання на посаду судді безстроково, про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. **Конституція таким правом Вищу раду юстиції не наділяє (ст.131).**

Принципово важливим у цій справі було припинення конституційного провадження щодо перевірки на конституційність тих законодавчих положень, у яких закріплено повноваження Вищої ради юстиції призначати суддів на адміністративні посади. Як підставу для цього КСУ вказав невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією і Законом "Про Конституційний Суд України".

Рішення №17-рп/2011 від 13 грудня 2011р. – визнано конституційним обмеження громадян звертатися безпосередньо до Верховного Суду, а також запровадження допуску вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом. КСУ визнав конституційними, зокрема, положення:

- процесуальних кодексів, якими запроваджено допуск вищим спеціалізованим судом справи до її провадження Верховним Судом;
- процесуальних кодексів щодо скорочення процесуальних строків звернення громадян до суду;

Визнано конституційними також законодавчі новели, якими допускається використання в судах, поряд з державною, регіональних мов або мов меншин¹¹. Слід зазначити, що у своєму Рішенні №8-рп/2008 від 22 квітня 2008р. у справі про мову судочинства КСУ вказав, що до сфер, в яких українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування при здійсненні повноважень органами державної влади, належить і "діяльність органів судової влади".

Загалом, судову реформу 2010р. можна визнати своєрідним рекордсменом за кількістю законодавчих положень, стосовно яких відповідними суб'єктами звернення до КСУ порушувалися питання про визнання їх такими, що не відповідають Конституції.

Так, 54 народних депутати в конституційному поданні просили Конституційний Суд визнати неконституційними відразу 55 законодавчих новел, закріплених у законах "Про судоустрій і статус суддів", "Про Вищу раду юстиції" та процесуальних кодексах. Верховний Суд у конституційному поданні, що стосувалося прийнятого 13 травня 2010р. Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження", обґрунтував прохання визнати неконституційними вісім законодавчих новел, а також Закон у цілому. Ще в одному конституційному поданні, в якому аналізувалися лише два аспекти судової реформи (позбавлення Верховного Суду конституційного статусу найвищого судового органу і звуження гарантій матеріального забезпечення та соціального захисту суддів), Верховний Суд просив визнати неконституційними шість законодавчих новел. Крім вказаних, були ще ряд подань, в яких порушувалися питання визнання певних законодавчих новел, ухвалених під час судової реформи, неконституційними (зокрема, конституційне подання 53 народних депутатів щодо відповідності Конституції окремих положень Закону "Про Вищу раду юстиції").

З аналізу рішень КСУ у справах за вказаними конституційними поданнями випливає, що **єдиний орган конституційної юрисдикції з усіх офіційно опрацьованих законодавчих положень судової реформи лише одне визнав неконституційним:** закріплене в ч.3 ст.25 Закону "Про Вищу раду юстиції" право Вищої ради юстиції витребувати від судів копії судових справ, розгляд яких не завершено¹². Всі інші положення або були визнані КСУ конституційними, або стосовно них він відмовив у конституційному провадженні, або припинив таке.

⁸ Див.: Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Олександр Волков проти України" від 9 січня 2013р.

⁹ Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України "Про Вищу раду юстиції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження" від 12 жовтня 2010р. № 64-у/2010. – <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=123182>

¹⁰ Див.: Кириченко Ю. Захист прав і свобод людини Конституційним Судом України від порушень з боку Парламенту, Президента, Уряду: моніторинг діяльності за 2010-2011рр.. У зб.: Судовий захист прав і свобод людини від порушень з боку Парламенту, Президента, Уряду України: матеріали конференції 23 січня 2012р. – Київ, 2012. с.40-42.

¹¹ Рішення Конституційного Суду від 13 грудня 2011р. № 17-рп/2011 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України. – <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=164715>

¹² Див.: Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2011р. № 2-рп/2011 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про Вищу раду юстиції". – <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=133547>



Опоненти судової реформи

Політичним опонентом судової реформи В.Януковича виступила парламентська опозиція, яка не лише не підтримала запропоновані Президентом законодавчі зміни у сфері судочинства та піддала їх критиці, але й порушила перед КСУ питання щодо відповідності основних положень судової реформи Конституції.

Однак найбільшу протидію реформі В.Януковича здійснювала судова влада в особі Верховного Суду, його керівництва, а також Рада суддів України. Це виявлялось у публічних виступах і зверненнях Голови Верховного Суду В.Онопенка, колективних зверненнях суддів Верховного Суду, рішеннях і зверненнях Ради суддів до Президента та Парламенту, в яких наголошувалося на хибних підходах до реформування судової системи, неконституційності її ключових положень, істотних негативних наслідках ухвалення пропонувананих авторами реформи законопроектів. Верховний Суд також звертався до КСУ з кількома конституційними поданнями щодо необхідності перевірки прийнятих у рамках реформи законів на предмет їх перевірки на відповідність Конституції.

Однак, така протидія судової влади судовій реформі не була результативною, оскільки її позиція не поділялась головними суб'єктами цієї реформи – Президентом, Парламентом і КСУ.

Після прийняття Закону “Про судоустрій і статус судів” та його поступової реалізації, а також після зміни керівництва Верховного Суду ставлення судової влади до судової реформи та її результатів різко змінилася. Це, зокрема, виявилось у відсутності з боку керівництва судової влади критики на адресу запроваджених у сферу судочинства новаций, висловлених ним та вищими органами суддівського самоврядування повної підтримки Президенту у проведенні ним реформування судочинства.

Так, 30 листопада 2012р. Рада суддів України в цілому схвалила розроблений Адміністрацією Президента законопроект “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”²⁸ – при тому, що навіть Комісія з питань правосуддя Конституційної Асамблеї визнала неприйнятними його ключові положення, відзначивши, зокрема, що реалізація законопроекту не лише не посилить гарантії незалежності суддів, а навпаки – істотно посилить залежність суддів, насамперед від Президента та Вищої ради юстиції²⁹.

XI черговий з'їзд суддів України, що відбувся 22 лютого 2013р., констатував наявність позитивних

зрушень у сфері здійснення судочинства в результаті судової реформи та висловив підтримку діяльності Президента з ініціювання законопроектів, спрямованих на вдосконалення здійснення правосуддя, зокрема кримінального судочинства, посилення гарантій незалежності суддів; вжиття заходів з покращення фінансування судової влади, посилення гарантій здійснення професійної діяльності суддів, підвищення безпеки суддів і членів їхніх сімей³⁰.

Аналітики відзначили три характерні риси з'їзду: *по-перше*, різку зміну оцінок найвищим органом суддівського самоврядування судової реформи, її наслідків, ситуації у сфері правосуддя; *по-друге*, одностайність в підтримці всіх пропонувананих до ухвалення рішень; *по-третє*, вироблення цих рішень та їх схвалення за заздалегідь затвердженим сценарієм, розробленим за межами судової влади. Про це відкрито говорили й на самому форумі. Зокрема, суддя Верховного Суду В.Косарев зазначив: “...Мене не залишає відчуття, що рішення з'їзду по всіх питаннях уже готові”³¹.

Примітною особливістю діяльності вищих органів суддівського самоврядування останнього періоду є кардинальна зміна позиції стосовно основних загроз незалежності суддів: якщо до реформи такі загрози вони вбачали в діяльності політичної влади (Президента, Парламенту) та Вищої ради юстиції³², то в постреформенний період – такі загрози пов'язуються з діяльністю ЗМІ³³, громадських і правозахисних організацій та з громадськими акціями незгоди з певними судовими рішеннями³⁴.

Таким чином, судова влада досить швидко з опонента судової реформи перетворилася на одного з її апологетів та надійного союзника Президента В.Януковича в реформуванні ним судової системи. Опонентами судової реформи залишаються представники нинішньої парламентської опозиції, громадських та правозахисних організацій, експертної спільноти та окремі ЗМІ.

2.3. ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010р.

2.3.1. Судова реформа 2010р. здійснювалася в умовах повного домінування Президента у політичній системі України. На час здійснення реформи вперше в історії незалежної України ключові питання організації та функціонування судової влади могли вирішуватися з позиції лише одного суб'єкта – Президента. На всіх попередніх етапах

²⁸ РСУ схвалила проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”. – <http://www.court.gov.ua/21853/>

²⁹ Президентський законопроект щодо судової влади визнано неприйнятним. – <http://racurs.ua/print/47>

³⁰ Рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22 лютого 2013р. – <http://www.court.gov.ua/userfiles/rishXI.pdf>

³¹ Див.: Іванова Н. З'їзд суддів України: життя в новому форматі. – <http://racurs.ua/print/186>

³² Див. наприклад: Рішення VIII позачергового з'їзду суддів України від 26 червня 2007р. “Про стан виконання в державі Конституції та законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів”. – <http://www.court.gov.ua/969076/3567545676543/>; Звернення VIII позачергового з'їзду суддів України від 26 червня 2007р. до Президента України, Верховної Ради України, адвокатів України, юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ України, працівників прокуратури України. – <http://www.court.gov.ua/969076/46767465544325467>.

³³ Див.: Рішення Ради суддів України “Про звернення Ради суддів України до засобів масової інформації” №52 від 21 вересня 2012р. – <http://court.gov.ua/sud5013/19218/>.

³⁴ Звернення Ради суддів України до організаторів та учасників громадських акцій “Волю Павліченкам”. – <http://www.court.gov.ua/21851>.

реформування їх вирішення, як зазначалося вище, було предметом компромісу між Парламентом і Президентом (певною мірою враховувалась і позиція судової влади). Необхідність пошуку компромісу зумовлювалась існуючими політичним балансом, за якого кожен з ключових політичних суб'єктів мав можливість реально стримувати іншого в його намірах і діях щодо реформування судової системи.

Станом на середину 2010р. цей баланс було порушено. Парламент уже не був самостійним і незалежним владним суб'єктом – де-факто він потрапив під повний контроль Президента. Перед цим у сумнівний з точки зору Конституції спосіб у ньому було створено пропрезидентську коаліцію депутатів³⁵, яка одностайно “узаконоувала” усі президентські законодавчі ініціативи. За таких обставин Президент мав можливість власний розсуд визначати спрямованість і зміст судової реформи.

2.3.2. Судову реформу 2010р. було проведено в дуже стислі терміни – практично за чотири місяці з моменту вступу В.Януковича на пост Президента³⁶. 25 лютого 2010р. В.Янукович в інаугураційній промові в Парламенті вперше як Президент заявив про необхідність невідкладного реформування судочинства, підкресливши: “Сьогодні державою керує структура, “зшита” в інтересах реалізації цілей окремих політиків. Це ж можна сказати і про судочинство, і про багато інших важливих сфер життя українського суспільства. Ми повинні змінити існуючий стан речей. Структура усіх гілок влади повинна слугувати досягненню єдиної мети – швидкому ухваленню потрібних державі законів і їх швидкій реалізації”³⁷. Реформування судочинства так і відбулося: були швидко підготовлені, прийняті та реалізовані відповідні закони, в результаті чого стан справ у цій сфері змінився кардинальним чином.

Про реальні чинники, що зумовлювали таку оперативність (а точніше – поспішність) проведення судової реформи, можна судити з подальших подій, які відбувалися в Україні за участі вже “реформованого” суду.

2.3.3. Підготовка судової реформи 2010р. мала кулуарний характер. Публічно влада декларувала широке залучення до вироблення концепції судової реформи та підготовки відповідного законопроекту провідних вітчизняних фахівців-юристів, представників громадських організацій і суддівського корпусу, а також – авторитетних міжнародних організацій, зокрема Венеціанської комісії.

До складу Робочої групи було залучено 55 осіб, у т.ч. 26 суддів та суддів у відставці, 15 представників вищих юридичних та наукових закладів, п'ять народних депутатів України і п'ять представників юридичних громадських організацій³⁸.

Під час зустрічі 27 квітня 2010р. з Головою Венеціанської комісії Д.Букіккіо Президент В.Янукович відзначив, що ініціював цю зустріч для обговорення процесу судової реформи в Україні та зважаючи на необхідність проведення Комісією експертизи відповідних законопроектів і підкреслив свою зацікавленість у спільній роботі³⁹.

Однак подальші події засвідчили, що справжня мета утворення Робочої групи, зміст її діяльності та характер співпраці вітчизняної влади з Венеціанською комісією в питання реформи дещо відрізнялися від того, що було задекларовано в Указі Президента про створення Робочої групи, висловлено ним у публічних виступах та на офіційній зустрічі з Головою Венеціанської комісії.

Діяльність Робочої групи була побудована таким чином, що робота з визначення змісту судової реформи та підготовка відповідних законодавчих пропозицій велася поза її межами, а її діяльність була радше прикриттям цієї роботи для створення видимості участі в підготовці судової реформи широкого представництва науковців, суддів, правозахисників, парламентарів та ін. Як зазначив член Робочої групи М.Козюбра, проект Закону “Про судоустрій і статус суддів” був у прискореному темпі підготовлений у “стінах Адміністрації Президента”, а не Робочою групою, перед якою таке завдання навіть не ставилось⁴⁰.

Водночас, паралельно з діяльністю Робочої групи, але без її жодної участі, відбувалася кардинальна зміна чинного законодавства у сфері правосуддя. Так, 14 травня 2010р. Парламент прийняв Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”, яким було змінено підстави відповідальності суддів, розширено повноваження Вищої ради юстиції, змінено порядок оскарження актів, дій та бездіяльності Президента, Верховної Ради, Вищої ради юстиції⁴¹. Президент невідкладно підписав цей Закон.

31 травня 2010р. за участю Президента відбулося засідання Робочої групи (точніше – частини її складу, попередньо відібраної Адміністрацією Президента), під час якого Міністр юстиції

³⁵ Рішення Конституційного Суду від 6 квітня 2010р. № 11-рп у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. – <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=106790>; Повідомлення про сформування Коаліції депутатських фракцій “Стабільність і реформи” у Верховній Раді України шостого скликання. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-10>.

³⁶ Для проведення т.зв. “малої” судової реформи 2001р., яка передбачала приведення нормативно-правової бази у сфері правосуддя у відповідність до Конституції, знадобилося п'ять років.

³⁷ Виступ Президента України Віктора Януковича у Верховній Раді України 25 лютого 2010р. <http://www.president.gov.ua/news/16600.html>.

³⁸ Указ Президента “Про Робочу групу з питань судової реформи” №440 від 24 березня 2010р.

³⁹ Президент України та Голова Венеціанської комісії домовилися про експертизу законопроектів у рамках запланованої в Україні судової реформи. – <http://www.president.gov.ua/news/17023.html>.

⁴⁰ Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. – Право України, 2012р., № 1-2, с. 30-63.

⁴¹ Законопроект внесений народними депутатами С.Олійником (фракція БЮТ), М.Рудченком (фракція Блоку Литвина) та В.Пилипенком (фракція БЮТ).



О.Лавринович представив законопроект “Про судоустрій України і статус суддів”. Він відзначив, що робота над пакетом законів тривала досить довго й “сьогодні ... запропоновано розглянути нашу спільну роботу, що складається з нової редакції закону про судоустрій. В ній вмонтовано як один пакет у прикінцеві положення зміни до інших законів”⁴².

Не зовсім зрозуміло, чию “спільну роботу” презентував Міністр юстиції, оскільки відомо, що законопроект готувала не Робоча група, його текст не обговорювався на її засіданнях, а її члени дізналися про його існування безпосередньо на вказаному засіданні (та частина її членів, які були запрошені на це засідання) чи з інформаційних повідомлень про нього (та частина, яких на підсумкове засідання не запросили). Однак, надалі автори реформи неодноразово наголошували на тому, що законопроект є результатом роботи Робочої групи, до складу якої входили представники академічних кіл, діючі судді, а також судді Верховного та Конституційного судів у відставці⁴³.

Законопроект (який до того не роздавався членам Робочої групи), був підтриманий абсолютною більшістю учасників заходу, які виступили на цьому засіданні (судячи з цього, їм було надано можливість ознайомитися з текстом законопроекту напередодні). Так, позитивно оцінивши передбачені законопроектом новели, президент Національної академії правових наук України В.Табій наголосив, що варіант Закону, який пропонується, “найбільш оптимальний і сприйметься представниками як суддівського корпусу, так і в цілому суспільством”. Голова Вищого адміністративного суду О.Пасенюк дав позитивну оцінку ключовим положенням, як він висловився, *внесеного Міністром юстиції законопроекту*, і висловив сподівання, що з його прийняттям “якість правосуддя значно підвищиться”. Голова Ради господарських судів О.Удовиченко зазначив, що “цей проект – чесний”, “він відображає інтереси суддів як носіїв судової влади, і інтереси людей з точки зору і соціального захисту, захисту їх прав”.

З критикою багатьох ключових положень законопроекту та висновком про неприпустимість їх схвалення виступив лише один учасник засідання – Голова Верховного Суду В.Онопенко. Але його аргументи не були почуті. Показово, що про його виступ на засіданні та висловлену позицію не було згадано в повідомленні прес-служби Президента, в якому дуже детально викладалися аргументи інших учасників засідання, що висловилися на підтримку законопроекту⁴⁴.

Оцінивши презентований законопроект як збалансований, Президент В.Янукович сказав, що готовий внести його на розгляд Парламенту як невідкладний. При цьому він відзначив: “...Співпраця з Венеціанською комісією довела, що ми обрали правильний шлях”⁴⁵. Однак, попри обіцянку Президента Голові Венеціанської комісії направляти на експертизу до Комісії законопроекти стосовно судової реформи, **проект Закону “Про судоустрій України і статус суддів” перед його презентацією на засіданні Робочої групи 31 травня 2010р. до Венеціанської комісії не надсилався.** До Комісії його надіслали вже тоді, коли її рекомендації вже жодним чином не могли вплинути на його зміст.

Член Венеціанської комісії від України М.Ставнійчук, за результатами засідання Комісії 15-16 жовтня 2010р., зазначила, що перший висновок, який необхідно зробити щодо Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, – це визнати помилковим його остаточне ухвалення без попередньої експертизи Комісії. Вона нагадала, що Венеціанська комісія 30 червня 2010р., отримавши попередні коментарі членів Комісії до законопроекту “Про судоустрій і статус суддів”, в яких містилися серйозні зауваження стосовно змісту майбутнього закону, наполегливо закликала органи влади України не поспішати ухвалювати його як закон і “надати більше часу для аналізу та дискусії щодо цього законопроекту як для європейських експертів, так і в Україні, з тим, аби бути впевненим, що законопроект справді відповідає задекларованій у ньому меті – забезпечити одночасно незалежність та ефективність правосуддя”⁴⁶. Однак, як зазначалося вище, проект був прийнятий як закон уже 7 липня 2010р.

Парламентська Асамблея Ради Європи в Резолюції від 4 жовтня 2010р. висловила жаль, що Закон про судоустрій та статус суддів України, який є наріжним каменем реформи системи правосуддя і ключем до забезпечення незалежності судової гілки влади, було ухвалено “з великим поспіхом, не очікуючи висновку Венеціанської Комісії”⁴⁷.

Таким чином, проект Закону “Про судоустрій і статус суддів” готувався в закритому режимі, без попередніх широких обговорень у колі вітчизняних фахівців і зарубіжних експертів і, головне – без врахування зауважень Венеціанської Комісії. Так само поспішним і без ґрунтового змістовного опрацювання було його прийняття – як у першому читанні, так і в другому та в цілому як закону.

2.3.4. Визначення багатьох законодавчих положень здійснювалося без врахування Концепції вдосконалення судівництва для утвердження

⁴² Глава держави взяв участь у засіданні Робочої групи з питань судової реформи. – <http://www.president.gov.ua/news/17265.html>.

⁴³ Див.: Портнов А. Судова реформа розпочалася. – Дзеркало тижня, 5 червня 2010р.; Стенограма засідання Верховної Ради 3 червня 2010р., http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/6session/STENOGR/03061006_50.htm; Ківалов С. Поступ судової реформи в Україні. – Юридичний вісник України, 2013, №8, с.4.

⁴⁴ Віктор Янукович: Ми пішли шляхом посилення судового самоврядування та значного зменшення централізації і впливу адміністративного ресурсу, який є у судовій владі, на суддів. <http://www.president.gov.ua/news/17269.html>.

⁴⁵ Президент готовий внести до ВР як невідкладний законопроект про судоустрій України та статус суддів. – <http://www.president.gov.ua/news/17266.html>.

⁴⁶ Ставнійчук М. Судова реформа: крок вперед і два назад. – Дзеркало тижня, 2010, №39, с.3.

⁴⁷ Резолюція ПАРЄ “Функціонування демократичних інституцій в Україні”. – <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/6/5451629/>

справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Концепція, схвалена Указом Президента №361 від 10 травня 2006р., на момент здійснення судової реформи була чинною і за логікою саме на її основі мав визначатися зміст судової реформи. Однак ряд концептуальних підходів, застосованих у Законі “Про судоустрій та статус суддів”, істотно відрізняються від викладених у Концепції засад.

Зокрема, це стосується визначення системи судів. Так, Концепція передбачала, зокрема, утворення окружних кримінальних судів і двох вищих спеціалізованих судів – Вищого цивільного та Вищого кримінального, а також утворення на основі загальних і господарських судів такого виду судів як цивільні. У результаті судової реформи замість двох вищих судів утворено Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ, а стосовно утворення окружних цивільних і кримінальних судів питання навіть не порушувалося.

Відмінними є також положення Концепції і Закону в частині визначення компетенції Верховного Суду, статусу професійного судді, добору та кваліфікації суддів, підстав і порядку дисциплінарної відповідальності суддів, системи та повноважень органів суддівського самоврядування. Так, Концепція передбачала, що призначення суддів на адміністративні посади в судах мають здійснювати органи суддівського самоврядування. Натомість Закон відніс ці питання до компетенції Вищої ради юстиції – при тому, що Конституція (ст.131) не наділяє її таким правом, а Конституційний Суд у Рішенні №1-рп/2007 від 16 травня 2007р. зазначив, що він бере до уваги положення, визначені саме в Концепції⁴⁸.

2.3.5. У процесі судової реформи 2010р. було повністю проігноровано позицію судової влади. На кожному з попередніх етапів реформування вітчизняної судової системи судова влада мала можливість впливати на вироблення стратегії реформування та його конкретних положень – викласти свою позицію з ключових питань реформування, обґрунтувати необхідність певних змін чи навпаки – довести недоцільність інших. Представники судової гілки влади брали активну участь у розробці всіх базових законів щодо судочинства, Верховний Суд і Рада суддів України надавали свої конкретні законодавчі пропозиції, які враховувалися під час підготовки і прийняття відповідних законів.

У судовій реформі 2010р. судова влада такої можливості була позбавлена. Її участь у реформі обмежувалася формальним представництвом (до речі, великим як ніколи) у Робочій групі. Водночас позиції Верховного суду та вищих органів суддівського самоврядування були повністю проігноровані у процесі підготовки конкретних законопроектів, Парламентом – під час їх прийняття, Президентом – під час вирішення питання про їх підписання (врізка “Звернення представників і структур суддівської спільноти до Президента та Парламенту...”).

⁴⁸ Рішення у справі у справі про звільнення судді з адміністративної посади.

⁴⁹ Василь Онопенко: “Мені судилося”.... – с.487-488.

ЗВЕРНЕННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ І СТРУКТУР СУДДІВСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ ДО ПРЕЗИДЕНТА ТА ПАРЛАМЕНТУ У ПРОЦЕСІ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ-2010

11 травня 2010р. судді Верховного Суду звернулися до Президента В.Януковича з приводу помилкових підходів до визначення напрямів подальшого розвитку судової системи, вибраних Робочою групою. У Зверненні зазначалося, що ці підходи не базуються на Конституції, а їх реалізація на законодавчому рівні посилює руйнівні процеси у сфері правосуддя, істотно похитне незалежність судової влади, призведе до погіршення судового захисту прав і свобод громадян. У Зверненні судді висловили прохання до Президента за результатами діяльності вказаної Робочої групи не ухвалювати рішень за результатами діяльності Робочої групи.

Належної реакції на це звернення не було.

13 травня 2010р. Голова Верховного Суду В.Онопенко звернувся до Президента В.Януковича з проханням застосувати право вето до прийнятого в цей день Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”, яким Вища рада юстиції наділялася повноваженнями, не передбаченими Конституцією, а також змінювався порядок оскарження актів, дій та бездіяльності Президента, Верховної Ради, Вищої ради юстиції.

Президент негайно підписав цей Закон.

31 травня 2010р. Голова Верховного Суду В.Онопенко на засіданні Робочої групи піддав критиці концептуальні положення законопроекту “Про судоустрій України і статус суддів” і висловив впевненість у неприпустимості внесення його на розгляд ВР.

У цей же день Президент В.Янукович вніс законопроект на розгляд Парламенту як першочерговий.

2 червня 2010р. Голова Верховного Суду В.Онопенко звернувся до Парламенту з проханням не ухвалювати внесений Президентом законопроект, як такий що суперечить Конституції і призведе до руйнації судової системи та посилення залежності суддів.

Наступного дня Парламент прийняв законопроект у першому читанні.

21 червня 2010р. Президія Ради суддів надіслала Голові ВР В.Литвину Звернення, в якому констатувала, що окремі положення законопроекту не узгоджуються з Конституцією, європейськими стандартами, рішеннями КСУ, рекомендаціями Венеціанської комісії і висловила прохання до його розгляду у другому читанні провести парламентські слухання та надіслати його на експертизу до Венеціанської комісії.

Натомість Парламент уже 7 липня 2010р. прийняв законопроект у другому читанні та в цілому як закон. Виступаючи під час розгляду законопроекту на засіданні ВР Голова Верховного Суду В.Онопенко, зазначив, що вся процедура його підготовки і прийняття свідчить “про велику законотворчу авантюру”, а його руйнівна сила “надовго відкине Україну назад у її демократичному розвитку”⁴⁹.

12 липня 2010р. Голова Верховного Суду В.Онопенко звернувся до Президента з листом, у якому висловив та обґрунтував прохання застосувати до прийнятого Парламентом Закону “Про судоустрій і статус суддів” право вето.

27 липня 2010р. Президент підписав Закон “Про судоустрій і статус суддів”.



2.3.6. Судову реформу було здійснено без врахування головних висновків і зауважень наукової (правової) експертизи. Здійснивши в пожежному порядку⁵⁰ наукову експертизу законопроекту “Про судоустрій і статус суддів”, Головне науково-експертне управління апарату ВР зробило загальний висновок про те, що за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єкту законодавчої ініціативи.

Парламентські експерти констатували концептуальні вади законопроекту, які не могли бути усунуті у процесі його розгляду Парламентом і потребували серйозного доопрацювання суб'єктом законодавчої ініціативи, а також вказали на невідповідність багатьох ключових положень проекту Конституції, правову необґрунтованість пропонованих законодавчих новел, хибні підходи до розв'язання наявних у сфері правосуддя проблем⁵¹ (врізка “Зауваження експертів Апарату ВР...”⁵²).

Однак, профільний парламентський Комітет (голова – С.Ківалов) розглянув законопроект і рекомендував його до прийняття Парламентом без висновку Головного науково-експертного управління, а Парламент жодним чином не врахував цього висновку як під час розгляду і прийняття законопроекту в першому читанні, так і надалі.

Юридичний аналіз підготовленого до другого читання законопроекту здійснило Головне юридичне управління ВР. В об'ємних за обсягом (27 стор.) і ґрунтовних за змістом Зауваженнях воно вказало на більшість з тих недоліків проекту, які відзначені у Висновку Головного науково-експертного управління, а також висловило ряд інших зауважень. Парламентські юристи зробили узагальнюючий висновок, що законопроект потребує суттєвого змістовного доопрацювання та внесення на повторне друге читання. Однак і їх позиція під час розгляду Парламентом законопроекту була проігнорована.

2.3.7. Законодавчі положення судової реформи 2010р. в багатьох випадках не узгоджуються з Конституцією. Слід зазначити, що й попередні заходи з реформування сфери правосуддя не завжди відповідали Конституції. Однак, закони, що складають базу судової реформи 2010р., відзначає надто велика кількість положень, які не узгоджуються з Конституцією чи конституційністю яких є сумнівною. До них належать, зокрема положення стосовно: системи судоустрою; статусу Верховного Суду; прав Президента ліквідувати суди і здійснювати переведення суддів, обраних безстроково, з одного суду до іншого; повноважень Вищої ради юстиції; порядку призначення суддів на адміністративні посади; підстав притягнення суддів до відповідальності; статусу суддів; порядку допуску справ до їх розгляду Верховним Судом; формування та діяльності вищих органів суддівського самоврядування⁵³.

⁵⁰ Доречно нагадати, що законопроект був зареєстрований у Парламенті 31 травня 2010р., а вже 3 червня 2010р. його було прийнято в першому читанні. Тобто на здійснення експертизи такого комплексного та великого за обсягом законопроекту фахівці Управління мали лише два дні.

⁵¹ Див.: Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради від 3 червня 2010р. на проект Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (реєстр. №6450 від 31 травня 2010р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37806

⁵² Джерела: Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради від 3 червня 2010р...., Зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України від 6 липня 2010р. на проект Закону “Про судоустрій і статус суддів” (реєстр. №6450 від 31 травня 2010р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37806.

ЗАУВАЖЕННЯ ЕКСПЕРТІВ АПАРАТУ ВР ДО ЗАКОНОПРОЕКТУ “ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ”

Зауваження Головного науково-експертного управління ВР

Парламентські експерти, зокрема:

- висловили заперечення щодо наділення Вищої ради юстиції правом призначати суддів на адміністративні посади в судах та здійснювати перегляд чи скасування рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, оскільки з положень Конституції (ст.131) не випливає належність до відання Вищої ради юстиції вирішення цих питань;
- поставили під сумнів відповідність Конституції (ст.125) утворення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ;
- вказали на необґрунтоване обмеження обсягу повноважень Верховного Суду, що суперечить ст.125 Конституції;
- вказали, що підхід, за яким рішення про “допуск” (тобто можливість розгляду) до провадження справи за заявою про перегляд певної справи Верховним Судом приймає не сам Верховний Суд, а той суд, рішення якого оскаржується, суперечить принципу *peto esse debet iudex in propria causa* (ніхто не може бути суддею у своїй власній справі);
- поставили під сумнів відповідність положень проекту щодо усунення комітету Верховної Ради від участі в розгляді питання про обрання та звільнення суддів ст.89 Конституції;
- визнали невинуватим з точки зору правової визначеності та забезпечення гарантій незалежності суддів підхід, за якого законом не встановлюється термін, протягом якого допускається подання заяви про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності;
- визнали дискримінаційним положення проекту, за якими обрання делегатів на з'їзд суддів України та членів Ради суддів здійснюється “за принципом рівного представництва від кожної судової юрисдикції” – при тому, що число суддів загальних судів у кілька разів перевищує число разом взятих суддів господарських та адміністративних судів.

Зауваження Головного юридичного управління ВР

Парламентські юристи, зокрема, відзначили, що:

- пропонується побудова системи судів України не враховує ст.125 Конституції;
- повноваження Президента щодо ліквідації судів буквально не впливають із ст.106 Конституції, яка визначає його повноваження;
- передбачений проектом порядок використання мов у судочинстві не відповідає ст.10 Конституції;
- до процесуальних кодексів пропонується внести багато положень, які суперечать конституційним засадам змагальності і гласності судового процесу;
- пропонований порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Вищому адміністративному суду України, який не передбачає апеляційного та касаційного оскарження його рішень, не узгоджується з положеннями ст.125 і 129 Конституції;
- запропоноване скорочення строків апеляційного та касаційного оскарження суттєво звужує обсяг гарантій конституційного права особи на судовий захист (ст.22 і 55 Конституції).

⁵³ Докладно див. Розділ 3 цього інформаційно-аналітичного огляду “Відповідність судової реформи 2010р. міжнародним стандартам і Конституції України”.

2.4. ГОЛОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010р.

Закони, що становлять основу судової реформи 2010р.⁵⁴, вже на першому етапі їх застосування виявили суттєву недосконалість. Підтвердженням цього є численні законодавчі зміни, яких зазнали ці акти, – вони змінювалися майже 30 разів. Велика кількість положень цих законів і сьогодні потребує нагального коригування, на що вказують практика їх застосування, експертний аналіз та законодавчі ініціативи, що постійно надходять на розгляд Парламенту.

На цей час, з урахуванням уже внесених змін, головні законодавчі новели зводяться до таких.

Принципи побудови судової системи

Закон “Про судоустрій і статус суддів” (далі – Закон) передбачає, що “система судів загальної юрисдикції відповідно до Конституції України будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності” (ст.17). Натомість Конституція (ст.125) встановлює, що “система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації”. Очевидним є те, що принципи, які закріплені в законі, та принципи, які закріплені в Конституції, – не збігаються.

Однак КСУ зробив висновок, що в Конституції “передбачено не тільки принципи територіальності і спеціалізації, але й принцип інстанційності щодо побудови системи судів загальної юрисдикції”. Останній, на його думку, визначає таку організацію судової системи, що забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої⁵⁵.

Такий висновок є не безспірним, оскільки, *по-перше*, правові аргументи, викладені КСУ у Рішенні, не є достатньо переконливими, *по-друге*, КСУ не визначив, які саме інстанції у вітчизняному судочинстві відповідають принципу інстанційності. При цьому, в Рішенні він вказує, зокрема, на дві інстанції – апеляційну та касаційну. Але під жодну з них за новим законом не підпадає Верховний Суд.

Можна припустити, що принцип інстанційності було закріплено на рівні закону з тим, щоб таким чином певною мірою виправдати зменшення повноважень Верховного Суду, зміну його процесуального статусу та місця в судовій системі України.

У підготовленому Адміністрацією Президента проекті Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” міститься пропозиція доповнити ст.125 Конституції положенням про принцип інстанційності побудови системи судів загальної юрисдикції. Така ж пропозиція міститься в іншому законопроекті, який Головою Конституційної асамблеї Л.Кравчуком ще в лютому 2013р. мав бути надісланий до Венеціанської комісії⁵⁶. Виникає закономірне питання: для чого ініціаторам та авторам судової реформи змінювати Конституцію доповненням її положенням про принцип інстанційності, якщо Конституційний суд вирішив, що цей принцип у Конституції вже передбачено?

Верховний Суд

Зміни, яких зазнав Верховний Суд, стосуються всіх основних аспектів його функціонування: структури, складу, процесуальних повноважень, організації та умов діяльності.

Згідно з ст.125 Конституції Верховний Суд є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Найвищий статус Верховного Суду підтвердив своєю правовою позицією КСУ у Висновку від 11 липня 2001р. № 3-в/2001 (справа про Римський Статут).

Конституційне визначення статусу Верховного Суду як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що Верховний Суд: *по-перше*, є судовим органом, який з урахуванням положень ст. 124 Основного Закону, здійснює судочинство; *по-друге*, є найвищим судовим органом, тому при здійсненні судочинства саме рішення цього суду мають завершувати в процесуальному розумінні судові вирішення спорів з будь-яких правовідносин у державі (ст.124 Конституції); *по-третє*, будучи найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, зобов'язаний забезпечувати єдність судової практики (правозастосування) в діяльності всіх інших судів, які здійснюють судочинство в Україні, крім КСУ.

Виходячи з цього, можна стверджувати, що ключовими ознаками конституційного статусу Верховного Суду є його місце в системі судів загальної юрисдикції, яке передбачає:

- неможливість його підпорядкування будь-якому іншому судовому органу чи іншій судовій інстанції;
- наявність у нього контрольних функцій процесуального характеру стосовно рішень нижчих за статусом судів;
- наділення його належними повноваженнями щодо забезпечення уніфікації судової практики судами всіх нижчих інстанцій.

Однак, у результаті судової реформи такий його статус змінено.

Число суддів Верховного Суду зменшено майже в п'ять разів – з 95⁵⁷ до 48⁵⁸.

У Законі не враховане положення попереднього закону, яке передбачало, що Верховний Суд “здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції”. Це зроблено не випадково, оскільки визначений новим законом процесуальний статус Верховного Суду позбавляє його ефективних можливостей впливати на забезпечення однакової судової практики, а здійснювану ним діяльність дозволяє називати судочинством з великою натяжкою.

Реформа позбавила Верховний Суд права: переглядати справи у касаційному порядку; переглядати справи у зв'язку з винятковими та виключними обставинами; давати судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової

⁵⁴ Такими є закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” від 13 травня 2010р. та “Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010р.

⁵⁵ Рішення Конституційного Суду від 12 липня 2011р. № 9-рп/2011 у справі щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції.

⁵⁶ Примаченко О. Судова реформа — вдосконаленню немає меж. – <http://racurs.ua/176>

⁵⁷ Указ Президента України “Про кількість суддів Верховного Суду України” №1427 від 7 жовтня 2005р.

⁵⁸ Первинна редакція Закону “Про судоустрій і статус суддів” передбачала ще менший склад Верховного Суду – 20 суддів.



практики; вести та аналізувати судову статистику, вивчати та узагальнювати судову практику; визнавати не чинними роз'яснення пленумів вищих спеціалізованих судів.

Закон закріпив за Верховним Судом право переглядати справи:

1) з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом;

2) у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом.

На перший погляд, може видатися, що найвищий судовий орган наділено досить широкими процесуальними повноваженнями, що є майже аналогічними попереднім. Однак детальний юридичний аналіз свідчить, що **Верховний Суд фактично позбавлено права самостійного перегляду незаконних рішень судів нижчого рівня**. Позбавлення такого права складається з кількох встановлених новим законом обмежень.

По-перше, Верховному Суду заборонено самостійно вирішувати питання щодо прийняття справи до розгляду, а фізичним і юридичним особам – безпосередньо звертатися до нього із скаргами на рішення нижчих судів. Для такого обмеження спеціально запроваджено новий процесуальний інститут – допуск вищим спеціалізованим судом справи до провадження її Верховним Судом. Він передбачає, що питання про наявність підстав для перегляду Верховним Судом рішення суду касаційної інстанції приймає касаційний суд, тобто суд, рішення якого оскаржується. При цьому Верховний Суд не вправі навіть прийняти до розгляду скаргу про відмову у допуску справи до розгляду.

Це не лише практично унеможливує такий перегляд судових справ і створює умови для зловживань, але й порушує загальновизнаний принцип судочинства, за яким справа в межах однієї інстанції розглядається судом саме цієї інстанції. Крім того, підхід, за яким рішення про “допуск” (тобто можливість розгляду) до провадження справи за заявою про перегляд певної справи Верховним Судом приймає не сам Верховний Суд, а той суд, рішення якого оскаржується, суперечить принципу *nemo esse debet iudex in propria causa* (ніхто не може бути суддею у своїй власній справі)⁵⁹.

По-друге, Верховний Суд позбавлено права ухвалювати рішення по суті справи. Він може лише повністю або частково скасувати рішення вищого спеціалізованого суду і направити справу на новий розгляд до цього ж суду.

По-третьє, Верховний Суд може переглядати справу лише з підстав порушення норм матеріального права. Порушення процесуальних норм не може бути підставою для перегляду справи, навіть якщо це порушення призвело до вочевидь незаконного та необгрунтованого судового рішення.

По-четверте, навіть невірне застосування норми матеріального права судом касаційної інстанції стає підставою для перегляду цього рішення лише в тому випадку, коли суд касаційної інстанції до цих же відносин раніше цю ж норму права застосовував по-іншому, або по-іншому застосує її протягом року (ст.357 ЦПК, 111-18 ГПК, 237 КАС, 448 КПК України).

Наділивши Верховний Суд правом переглядати справи в разі встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом, автори судової реформи обмежили його зміст процесуальними законами. Останніми до повноважень Верховного Суду віднесено лише перегляд тих справ, у яких міжнародною судовою установою встановлено порушення Україною відповідних міжнародних зобов'язань у результаті недотримання норм *матеріального* права. Якщо ж відповідні міжнародні зобов'язання були порушені в результаті недотримання *процесуальних* прав, то перегляд справи здійснює відповідний вищий спеціалізований суд.

Такий підхід не можна визнати юридично обгрунтованим, з огляду на те, що він, *по-перше*, призвів до штучного розмежування (роздвоєння) функцій з виконання рішень того ж Європейського суду з прав людини між двома судовими органами України, *по-друге*, в чергове “принизив” Верховний Суд, надавши прерогативу у вирішенні цього питання вищому спеціалізованому суду, який є судом нижчого рівня. У такому підході вбачається також порушення принципу інстанційності, коли однією й тією процесуальною функцією наділяється два різні судових органи держави. Крім того, він породжує юридичну колізію, за якої закон чітко не визначає вирішення питання про те, який суд має здійснювати такий перегляд справи, у якій міжнародна судова установа встановила, що порушення Україною міжнародних зобов'язань у цій справі є наслідком недотримання як норм матеріального, так процесуального права.

При цьому, якщо розгляд справи (наприклад, кримінальної) з цієї підстави у вищому спеціалізованому суді здійснюється колегією у складі п'яти суддів цього суду, то у Верховному Суді – на спільному засіданні всіх судових палат (у т.ч. адміністративної, господарської та цивільної). **Це можна розцінити як процесуальну дискримінацію суддів Верховного Суду, законодавче приниження їх кваліфікації, висловлення недовіри Верховному Суду як судовому органу** (про результати допуску справ вищими спеціалізованими судами до провадження Верховним Судом див. таблицю “Допуск вищими спеціалізованими судами...” у розділі 4 цього інформаційно-аналітичного огляду).

Автори судової реформи визначення нових повноважень Верховного Суду обгрунтовували необхідністю усунення у вітчизняному судочинстві можливості подвійної касації (Рішення КСУ №8-рп/2010 від 11 березня 2010р.). Вони також вказували на те, що нові повноваження Верховного Суду вперше в історії України зроблять його рішення джерелом права і “Верховний Суд України зможе постановляти рішення, яке буде остаточним і обов'язковим не тільки для сторін по справі, але і на всій території України”⁶⁰.

⁵⁹ Див.: Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради від 3 червня 2010р. на проект Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (реєстр. № 6450 від 31.05. 2010 р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37806

⁶⁰ Див. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (реєстр. № 6459 від 31 травня 2010р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37806; Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України 3 червня 2010р. – <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/938.html>.

Зовсім іншою була оцінка нового статусу Верховного Суду самими суддями Верховного Суду, а також багатьма науковцями, політиками, експертами, у т.ч. міжнародними.

У зверненні до Президента В.Януковича з пропозицією застосувати “вето” до Закону “Про судоустрій і статус суддів” Голова Верховного Суду В.Онопенко зазначив, що цим Законом “Верховний Суд України позбавляється процесуальних можливостей виконувати свою конституційну функцію щодо перегляду рішень нижчих судів (у т.ч. абсолютної більшості рішень вищих судів), взагалі перестає бути судовим органом”. Крім того, передбачений новим законом порядок допуску справ до провадження Верховним Судом “означає штучне вивернення вищих спеціалізованих судів на Верховним Судом України, що вочевидь не відповідає Конституції України і ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод”⁶¹. Надалі практика засвідчила процесуальне вивіщення вищих спеціалізованих судів на Верховним Судом, коли рішення останнього скасовувалися вищими спеціалізованими судами (тобто, судами нижчого рівня)⁶².

Нинішнє керівництво Верховного Суду також визнає, що судова реформа суттєво зменшила обсяг повноважень найвищого судового органу, ускладнила його роботу та створила “перешкоди для реалізації їх конституційного права на доступ до правосуддя і до Верховного Суду України зокрема”⁶³. Позбавлення Верховного Суду права ухвалювати нове судові рішення по суті справи і надання йому лише права скасовувати рішення суду касаційної інстанції з направлення справи на новий судовий розгляд “перетворює Верховний Суд України на “проміжну ланку” судової системи та призводить до збільшення строків розгляду справ”⁶⁴.

У зауваженнях до проекту Закону “Про судоустрій і статус суддів” один з провідних експертів Ради Європи доктор С.Гасс зазначив: “Верховний Суд України в частині своїх юрисдикційних повноважень фактично знищується, що є унікальним явищем для європейського конституційного права”⁶⁵.

На помилковість підходу, застосованого авторами судової реформи до визначення статусу Верховного Суду, вказала і Венеціанська комісія, зазначивши, зокрема: “Компетенція Верховного Суду стосується лише питань матеріального права. *Не зовсім зрозуміло, навіщо відмовляти Верховному Суду у повноваженнях стосовно процесуального права*, особливо, якщо найбільше питання справедливого судочинства (стаття 6 Європейської конвенції з прав людини) стосується саме процесуальних питань”. Крім того, вона підкреслила, що “у сторін немає прямого доступу до Верховного Суду. Це впливає із відповідних положень процесуального законодавства, які передбачають, що касаційну скаргу потрібно подавати через вищий спеціалізований суд – той самий, який уже виніс

оскаржуване рішення, і, що цей самий вищий спеціалізований суд вирішуватиме приймати скаргу до розгляду чи ні”. Венеціанська комісія констатувала, що: “Обраний спосіб необґрунтовано обмежує функції Верховного Суду та перешкоджатиме йому виконати свою конституційну функцію, як найвищого органу судової влади. На практиці, новий порядок поставить вищі спеціалізовані суди над ним, оскільки тільки вони зможуть вирішити, які справи можуть бути передані Верховному Суду”. На її думку, мають бути також внесені зміни до законодавства України, які б забезпечили прямий доступ до Верховного Суду у справах про порушення Україною міжнародних зобов’язань, і юрисдикція цього Суду загалом розширена, щоб відображало його конституційний статус найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції”⁶⁶.

Іноземні експерти дійшли висновку, що новий “Закон можна тлумачити так, що Верховному Суду надається лише функція, подібна до консультативної – Суд, що оцінює характер питання, яке треба вирішити, і потім передає це питання до відповідного вищого спеціалізованого суду або конституційного суду для подальшого провадження і винесення остаточного рішення. Якщо це і є поточна роль, що надається Верховному Суду, може виявитися, що Україна відмовляється від системи, яка дозволяє розв’язання конфліктуючих рішень та забезпечує точність остаточного рішення по справі”⁶⁷.

Таким чином, можна констатувати, що в результаті судової реформи Верховний Суд втратив свій конституційний статус: замість найвищого судового органу (останньої судової інстанції) він став “проміжним” судом, фактично процесуально підпорядкованим вищим спеціалізованим судам (які визначають, які справи він може розглядати, а які ні) і позбавленим права приймати остаточне судові рішення.

Натомість у вітанні 11 березня 2013р. з нагоди відзначення 90-річчя від дня утворення Верховного Суду Президент В.Янукович виклав дещо інше бачення стосовно місця та ролі цього суду у вітчизняній судовій системі, підкресливши: “Розвиток України як правової держави неможливий без ефективної діяльності судової гілки влади. Пріоритетна роль у відповідальній та непростій місії здійснення правосуддя вже багато років належить Верховному Суду України”⁶⁸.

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ

Законом “Про судоустрій і статус суддів” утворено новий суд – Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ (ВССУ). Цей суд відрізняє від інших вищих спеціалізованих судів ряд особливостей, які ставлять під сумнів належність його до категорії спеціалізованих та відповідність його утворення Конституції.

⁶¹ Василь Онопенко: “Мені судилося”... – С. 493.

⁶² День ЮП: Процедура пересмотра судебных решений требует усовершенствования, – експерт. – <http://yurpractika.com/news.php?id=0035885>.

⁶³ Із виступів на міжнародній науково-практичній конференції. П.П.Пилипчук, Голова Верховного Суду України. – Вісник Верховного суду України, 2013р., №2, с.6.

⁶⁴ Із виступів на міжнародній науково-практичній конференції. Я.М.Романюк Перший заступник Голови Верховного Суду України, голова Ради судів України. – Вісник Верховного суду України, 2013р., №2, с.15.

⁶⁵ Василь Онопенко: “Мені судилося”... – с.494.

⁶⁶ Див.: Спільний висновок Венеціанської Комісії та Дирекції з співпраці Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону “Про судоустрій і статус суддів”.

⁶⁷ Див.: Оцінка Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (Вільям Даффі – Федеральний окружний суд США, Богдан Футей – Федеральний суд претензій США, Мері Ноель Пеніс – адвокат). Проект “Україна: верховенство права”: – http://www.fair.org.ua/content/library_doc/UROL_Assessment_Report_on_the_Law_on_the_Judiciary_FINAL_UKR.pdf.

⁶⁸ Вітання Президента України з нагоди відзначення 90-річчя від дня утворення Верховного Суду України. – <http://www.president.gov.ua/news/27073.html>.



Конституція (ст.125) встановлює, що вищі спеціалізовані суди є “вищими судовими органами спеціалізованих судів”. В Україні на сьогодні існує два види спеціалізованих судів – адміністративні та господарські. Відповідно підсистеми цих судів очолюють Вищий адміністративний суд України і Вищий господарський суд України. Загальні місцеві та апеляційні суди, які розглядають цивільні, кримінальні справи та справи про адміністративні правопорушення, **не є спеціалізованими судами**. Тому, відповідно до Конституції, ВССУ як вищий *спеціалізований* суд не може очолювати підсистему *загальних* судів – місцевих та апеляційних. Водночас, законом він наділений повноваженнями щодо перегляду їх рішень у касаційному порядку і є вищим судовим органом стосовно цих судів⁶⁹.

Сумнівність віднесення ВССУ до спеціалізованих судів обумовлюється й тим, що на відміну від інших вищих спеціалізованих судів він призначений для розгляду не однієї, а кількох різних за своєю правовою природою категорій справ⁷⁰.

Вища рада юстиції

Вища рада юстиції (ВРЮ) була піддана реформуванню найпершою. 13 травня 2010р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”, який істотно змінив організацію діяльності ВРЮ, розширив визначені Конституцією її повноваження, визначив нові підстави для звільнення суддів з посади за порушення присяги.

Змінився **порядок формування ВРЮ**. Суть змін полягає у тому, що кожен з визначених Конституцією суб'єктів формування ВРЮ має призначити певну кількість членів ВРЮ з числа суддів. Суддями мають бути: два з трьох членів ВРЮ, які призначаються Парламентом і Президентом; один з трьох членів ВРЮ, які призначаються з'їздом адвокатів України і з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; один із двох членів ВРЮ, які призначаються всеукраїнською конференцією працівників прокуратури. За задумом авторів судової реформи, в такий спосіб Україна мала наблизитися до міжнародних стандартів, за якими більшість у подібних органах мають складати судді.

Правова обґрунтованість та практична ефективність такої новели виглядає сумнівною з огляду на те, що: (1) Конституція (ст.131) не встановлює для суб'єктів формування ВРЮ вказаних чи інших подібних обмежень щодо визначення ними членів цього органу за своєю квотою; (2) міжнародно-правові стандарти передбачають, що в аналогічних ВРЮ органах більшість мають складати судді, обрані самими суддями (а не іншими суб'єктами); (3) практична

реалізація нового порядку формування відтермінувалася на значний час, оскільки законом було визначено, що члени ВРЮ, які були призначені на свої посади до встановлення цього порядку, продовжують виконувати свої повноваження до закінчення терміну, на який їх призначено.

Істотно змінено законодавче регулювання **організації роботи ВРЮ**.

По-перше, знижено необхідний кворум для правомочності її засідань і встановлено, що засідання ВРЮ вважається правомочним, якщо на ньому присутні більшість членів ВРЮ від її конституційного складу (тобто 11 з 20 членів). Раніше засідання ради були правомочним за умови присутності на ньому не менш як двох третин від її конституційного складу (14 з 20 членів).

На думку експертів та суддів Верховного Суду, така новела не відповідає представницькому характеру цього органу, створює передумови для ігнорування позицій судової влади у ВРЮ, може призвести до фактичного усунення окремих суб'єктів її формування від участі у цьому процесі, звужує конституційні гарантії незалежності суддів, оскільки визначення кворуму правомочності ВРЮ є важливою ланкою у процесі прийняття нею рішень з розгляду питань про призначення та звільнення суддів⁷¹.

По-друге, із закону виключено положення, відповідно до якого член ВРЮ, який порушив питання перед ВРЮ про звільнення з посади судді, не бере участі в голосуванні при прийнятті рішення. Це положення закону забезпечувало реалізацію принципу об'єктивності при розгляді ВРЮ таких питань, виключаючи упереджений підхід при голосуванні члена ВРЮ, який ініціював звільнення судді з посади⁷².

По-третє, обмежено права члена ВРЮ, який є прокурором чи був прокурором на момент призначення членом ВРЮ. Такому члену ВРЮ закон заборонив доручати перевірку відомостей про порушення суддею присяги чи вчинення дисциплінарного проступку, які містяться у зверненні органів прокуратури. При цьому органи прокуратури вправі звертатися до ВРЮ з таких питань лише у разі, якщо справа, в якій брав участь прокурор, не перебуває у провадженні будь-якої судової інстанції. Ці новели з'явилися в законі з міркувань необхідності посилення незалежності суддів.

Анонсуєчи законодавче встановлення вказаних обмежень, радник Президента-керівник головного управління з питань судоустрою Адміністрації Президента А.Портнов, зазначив: “Прокурор в судовому процесі мав досі на один важіль впливу більше, ніж протилежна сторона. Якщо йому не подобалося

⁶⁹ У висновках науково-практичної конференції “Конституційні аспекти судової реформи” (м. Львів, 24-25 березня 2011р.) відзначено, що “Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ не відповідає Конституції та іншому законодавству, оскільки не існує спеціалізованих апеляційних судів та судів першої інстанції для розгляду цих двох типів справ”. Див.: Висновки конференції “Конституційні аспекти судової реформи в Україні” (24-25 березня 2011р., м.Львів). – http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Lviv_Constitutional_Conference_Conclusions_ukr.pdf.

⁷⁰ Зазначений суд є по суті тим самим Касаційним судом України, функціонування якого передбачалося главою 6 Закону “Про судоустрій України” від 7 лютого 2002р. і утворення якого Рішенням Конституційного Суду від 11 грудня 2003р. № 20-рп/2003 визнано неконституційним. Детальніше див.: Мельник М. Проблеми відповідності судової реформи Конституції України / Конституційні аспекти судової реформи в Україні: матер. науко-практич. конф. 24-25 березня 2011р. – Львів, 2011р., с.64-65.

⁷¹ Конституційне подання Верховного Суду від 4 червня 2010р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України “Про Вищу раду юстиції”, Закону України від 13 травня 2010р. №2181-УІ “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” (Вих. № 3/0/28-10 від 4 червня 2010р.).

⁷² У Рішенні у справі “Олександр Волков проти України” від 9 січня 2013р. (п.113) Європейський суд з прав людини відзначив, що “члени ВРЮ, які проводили попередню перевірку у справі заявника та звернулися з поданням про його звільнення (Р.К. і В.К.), у подальшому брали участь у прийнятті рішення щодо звільнення заявника з посади. До того ж, один із них (В.К.) був призначений Головою ВРЮ та головував на слуханні справи заявника. Роль цих членів у висуванні дисциплінарних обвинувачень проти заявника за результатами власних перевірок викликає об'єктивні сумніви щодо їхньої безсторонності при вирішенні справи заявника по суті.

рішення судді, він звертався у Вищу раду юстиції – лякав суддю⁷³. Тим самим, А.Портнов фактично підтвердив наявність ситуації, про яку неодноразово заявляли керівники судової гілки влади і яка полягала у тому, що прокурори-члени ВРЮ зловживали своїм статусом члена ВРЮ і з його використанням здійснювали неправомірний вплив на суддів. Зокрема, у 2009р. група народних депутатів звернулася до Генерального прокурора і Президента з приводу неправомірного використання статусу члена ВРЮ заступником Генерального прокурора Р.Кузьміним⁷⁴. У 2011р. судді Верховного Суду на своїх зборах ухвалили звернення до Генерального прокурора В.Пшонки, Вищої ради юстиції та Ради суддів з приводу неправомірного використання повноважень членів ВРЮ заступником Генерального прокурора М.Гаврилюком, який без проведення належної перевірки відповідних фактів виступив з публічною заявою стосовно можливості звільнення суддів Верховного Суду, причетних до прийняття певних судових рішень, з посади за порушення присяги судді і притягнення їх до кримінальної відповідальності. Судді Верховного Суду розцінили таку заяву як прояв незаконного втручання у здійснення правосуддя суддями Верховного Суду, неправомірного впливу на них у зв'язку з виконанням професійних обов'язків⁷⁵. Заява М.Гаврилюка та відповідні пропозиції щодо звільнення багатьох суддів Верховного Суду з посад за порушення ними присяги за часом співпали з вирішенням питання обрання суддями Верховного Суду Голови цього суду. Слід зазначити, що після вирішення цього питання (нового Голову Верховного Суду було обрано Пленумом у кінці грудня 2011р.) Вища рада юстиції у січні 2012р. розглянула вказані пропозиції та відхилила їх у зв'язку з відсутністю підстав для притягнення суддів Верховного Суду до відповідальності за порушення ними присяги судді⁷⁶.

Ситуація з неправомірним впливом прокурорів на суди з використанням можливостей Вищої ради юстиції набула такого розмаху, що ПАРЕ вимагала від України припинити таку практику. У її Резолюції від 26 січня 2012р. вказувалося, що ПАРЕ “висловлює занепокоєння численними достовірними повідомленнями про ініціювання дисциплінарних заходів та звільнення суддів Вищою радою юстиції на

базі скарг від прокуратури, тому що згадані судді прийняли рішення, що суперечило думці прокуратури, у конкретній судовій справі. Така практика є несумісною з принципом верховенства права та повинна бути припинена негайно”⁷⁷. Данський Гельсінський комітет з прав людини висловив вимогу “**припинити застосування дисциплінарних заходів проти суддів на базі скарг від Генеральної прокуратури**” на тій підставі, що певні судді приймали рішення, що суперечили думці прокуратури, у конкретній судовій справі⁷⁸.

Зрештою, якщо так могли вчиняти члени ВРЮ-прокурори, то в аналогічний спосіб могли діяти й інші члени ВРЮ, а отже – і ВРЮ як державний орган загалом.

По-четверте, законодавчі новели зробили можливим розгляд ВРЮ справи про порушення суддею присяги чи дисциплінарний проступок без участі судді, справа якого розглядається, і навіть без-будь яких його пояснень. Новим законом передбачено, що повторне нез'явлення такого судді на засідання ВРЮ є підставою для розгляду справи за його відсутності. При цьому не береться до уваги, що таке нез'явлення може відбутися з поважних причин, у т.ч. через хворобу, відраження, перебування у відпустці тощо. Це дозволяє за формального направлення запрошення судді на засідання ВРЮ фактично розглянути його справу і ухвалити стосовно нього відповідне рішення, у т.ч. рекомендацію про звільнення з посади за порушення присяги, без самого судді.

Повноваження ВРЮ були розширені, передусім, за рахунок наділення її **правом призначати суддів на адміністративні посади в судах та звільнення з цих посад**, хоча Конституція такого права ВРЮ не передбачає. Ст.20 Закону “Про судоустрій і статус суддів” встановлює, що голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники призначаються на посади строком на п'ять років із числа суддів цього суду та звільняються з посад ВРЮ за поданням відповідної ради суддів⁷⁹.

ВРЮ також отримала **право витребувати від судів копії судових справ, розгляд яких не закінчено**.

⁷³ Княжанський В. Суддю не лякати! – День, 5-6 жовтня 2012р., с.5.

⁷⁴ У депутатському зверненні йшлося, зокрема про те, що “Кузьмін Р.Р., який не є членом Вищої ради юстиції за посадою, у своїй діяльності самовільно запровадив неприпустиму з точки зору закону практику поєднання повноважень заступника Генерального прокурора України та члена Вищої ради юстиції. За Конституцією і законами України – це дві різні посади в державних органах з абсолютно різними повноваженнями, одночасне використання яких загрожує законності та правопорядку, здійсненню правосуддя на визначених законом засадах і принципах. У діяльності Кузьміна Р.Р. вбачаються ознаки зловживання ним повноважень члена Вищої ради юстиції та заступника Генерального прокурора України для ініціювання питань про звільнення суддів з посад за порушення присяги за відсутності для цього законних підстав.

Як член Вищої ради юстиції він неодноразово ініціював питання щодо звільнення з посади судді тих суддів, які щойно приступали до розгляду конкретної судової справи або виносили рішення суду не в інтересах прокуратури чи певних осіб. Така ініціатива є проявом тиску на суддів при здійсненні ними правосуддя або може бути помстою судді за позицію, яка не збігається з його позицією як заступника Генерального прокуратура України.

Наявні матеріали вказують також на можливі зловживання заступником Генерального прокурора України Кузьміним Р.Р. статусом члена Вищої ради юстиції, зокрема в частині ініціювання звільнення суддів з посад.

Про відвертий особистий інтерес заступника Генерального прокурора України Кузьміна Р.Р. у питанні ініціювання ним відповідальності ряду суддів апеляційного суду м. Києва йдеться у листі голови цього суду Чернушенка А.В. до Вищої ради юстиції, у якому, зокрема, зазначається, що “за наявності чинної, ніким не зміненої та скасованої, а відтак такої, що має силу закону ухвали апеляційного суду м. Києва, перевищуючи свої повноваження, взявши на себе функції Верховного Суду України”, заступник Генерального прокурора України Кузьмін Р.Р. з використанням повноважень члена Вищої ради юстиції “тривалий час продовжує вживати заходи для здійснення особистої помсти суддям апеляційного суду м. Києва Полтавцевій Г.А., Бачуріну О.В., Журавлю О.О. за їхню правомірну судову діяльність”. – 155 сторінок компри на Рената Кузьміна. <http://tema.in.ua/article/4924.html>.

⁷⁵ Судді Верховного Суду України звернулися до Генерального прокурора України та Вищої ради юстиції. – <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/7B0E2A8291FC0386C225794800589DDF?opendocument>

⁷⁶ http://www.vru.gov.ua/act_list/page/75?number=&session_date=24-01-2012&act_type1=0&act_type2=0&act_type3=0&name=&.

⁷⁷ Резолюція ПАРЕ по Україні. – <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/01/26/6936029>.

⁷⁸ Данський Гельсінський комітет з прав людини: Чи намагається Україна покращити верховенство права?(повний текст). – <http://tyzhden.ua/Politics/47489>.

⁷⁹ Таким чином у результаті судової реформи ВРЮ отримала право, за яке упродовж 2007-2009рр. точилася гостра політична боротьба (з травня 2007р. по липень 2010р. питання призначення суддів на адміністративні посади не було законодавчо врегульовано). Слід зазначити, що Конституція (ст.131), яка визначає повноваження ВРЮ, таким правом її не наділяє. Конституційний Суд у Рішенні від 7 квітня 2004р. №9-рп/2004 дійшов висновку, що із змісту положень Конституції не випливає належність до відання ВРЮ навіть внесення подань про призначення суддів на адміністративні посади в судах.



Таке повноваження вочевидь не узгоджувалося з принципами незалежності суддів та створювало передумови для неправомірного втручання в діяльність судів при здійсненні ними судочинства (пізніше Конституційний Суд визнав наділення ВРЮ таким правом неконституційним).

Істотно розширило повноваження ВРЮ і збільшило її вплив на суддів **нове законодавче формулювання підстав для звільнення суддів за порушення присяги** шляхом визначення поняття “порушення присяги”. Це містило розпливчасті та оціночні формулювання та створювало небезпеку для суб'єктивного підходу у вирішенні питань про відповідальність суддів.

У зверненні до Президента В.Януковича з пропозицією застосувати право вето до Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” Голова Верховного Суду В.Онопенко зазначив, що низка положень цього закону суперечить Конституції, не відповідає визначенням нею та міжнародно-правовими стандартами основним засадам здійснення правосуддя та гарантіям незалежності суддів, створює нормативно-правові передумови для неправомірного впливу на суддів, безпідставного притягнення їх до відповідальності (тобто для тиску і розправи над ними), втручання у діяльність суду з розгляду конкретних справ⁸⁰.

Аналогічна оцінка змінам законодавчого регулювання статусу ВРЮ була дана багатьма політиками, експертами, юридичними оглядачами, які вбачали в них перетворення ВРЮ в каральний для суддів орган, за допомогою якого політична влада здійснюватиме “тотальну зачистку” в судах і підпорядкування їй усієї судової системи⁸¹. Нові повноваження ВРЮ та процедури притягнення суддів до відповідальності, на думку експертів, зробили їх повністю залежними від ВРЮ, абсолютна більшість членів якої, своєю чергою, є залежними від виконавчої влади⁸². У такий спосіб вибудовано один з основних важелів залежності судів і суддів від політичної влади.

Відразу після набуття чинності цим Законом ВРЮ здійснила ряд швидких і резонансних звільнень суддів з посади за порушення присяги, у т.ч. судді Верховного Суду О.Волкова, який був заступником Голови ради судів України і займав активну публічну позицію у відстоюванні незалежності судової влади. У подальшому багато звільнених таким чином суддів, яким українськими судами було відмовлено у задоволенні їх позовів до ВРЮ, Парламенту і Президента, звернулися із заявами до Європейського суду з прав людини. У січні 2013р. ЄСПЛ розглянув одну з таких справ – стосовно судді Верховного Суду О.Волкова – і визнав, що звільнення цього судді відбулося з порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁸³.

Венеціанська комісія переважно негативно оцінила ті зміни законодавчого регулювання діяльності ВРЮ, які відбулися під час судової реформи. Зокрема, у Висновку щодо Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” вона висловила занепокоєння стосовно: відповідності цього закону Конституції України (зокрема, в частині унеможливлення апеляційного та касаційного оскарження актів ВРЮ, наділення її правом призначати суддів на адміністративні посади); наділення ВРЮ правом витребувати від судів копії справ, судовий розгляд яких не закінчено, що серйозно загрожує судовій незалежності; закріплення положення про те, що член ВРЮ, який ініціював питання про звільнення судді, бере участь у голосуванні з цього питання; дуже загальні підстав притягнення суддів до відповідальності за порушення присяги; зниження кворуму, необхідного для ухвалення рішення про дострокове звільнення судді з посади (замість двох третин членів ВРЮ новим законом була передбачена проста їх більшість); позбавлення права судді, стосовно якого ВРЮ вирішує питання про притягнення до відповідальності, “бути почутим” з приводу інкримінованого йому порушення.

Виходячи з проблемності складу ВРЮ, Венеціанська комісія зробила висновок, що вказані законодавчі новели є **кроком назад у питанні гарантій незалежності суддів**. Крім того, вона звернула увагу на “порядок формування нової і надзвичайно впливової так званої “п'ятої палати” ВАСУ (яка розглядала скарги суддів на рішення ВРЮ щодо притягнення їх до відповідальності), який має бути чітко визначений законом⁸⁴. Слід зазначити, що ЄСПЛ у справі “Олександр Волков проти України” констатував, що під час розгляду справи судді О.Волкова цією палатою ВАСУ була порушена ст.6 Європейської конвенції з прав людини в частині принципу розгляду справи “судом, встановленим законом”, оскільки вказана судова палата була утворена неповноважною посадовою особою. Адже суддя П., який видав розпорядження про утворення цієї судової палати та визначення її персонального складу, виконував повноваження голови ВСУ поза межами терміну, на який його було призначено. За таких обставин ЄСПЛ не вважає, що “палата, що розглядала справу заявника, була утворена відповідно до закону, та її персональний склад було затверджено у законний спосіб, який відповідав би принципу “суду, утвореного згідно із законом”⁸⁵.

Президент

Анонсуючи судову реформу, її автори неодноразово акцентували увагу на тому, що “Президент України добровільно відмовляється від низки повноважень, які сьогодні існують у нього”⁸⁶. За їх словами така відмова здійснюється “на користь суддів”⁸⁷ і стосується права Президента: призначати своїх представників до Вищої

⁸⁰ Див.: Василь Онопенко “Мені судилося”... – с. 443-448.

⁸¹ Див.: Уманец А. Боги судебной системы. – Экономические известия, 20 июля, 2010г., <http://m.eizvestia.com/m?cat=state&url=bogi-sudebnoj-sistemy>; Тимошенко: “Вища рада юстиції перетворюється на каральний орган”. – <http://gazeta.ua/articles/politics/timoshenko-quot-vischa-rada-yusticii-peretvoryuetsya-na-karalniy-organ-quot/342115>; Вищу раду юстиції потрібно позбавити ролі наглядово-карального органу президента, – Шустик. – <http://byut.com.ua/news/6470.html>.

⁸² Див. також інтерв'ю О.Бережюка. “Проведена реформа є невдалою” в матеріалах Заочного круглого столу “Судова реформа в Україні: стан, проблеми і перспективи очима фахівців і політиків”, вміщених у цьому виданні.

⁸³ Примаченко О. Україна проти Європейського суду з прав людини. – <http://racurs.ua/126>.

⁸⁴ Див.: Спільний експертний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”.

⁸⁵ Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Олександр Волков проти України” від 9 січня 2013р. (неофіційний переклад).

⁸⁶ Див.: Стенограма засідання Верховної Ради України 3 червня 2010р. – http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/6session/STENOGR/03061006_50.htm.

⁸⁷ Президент відмовляється від цілої низки повноважень на користь суддів – А.Портнов. – UNN, 2010р, 1 червня. <http://www.unn.com.ua/uk/news/127054-prezident-vidmovlyayetsya-vid-tsiloj-nizki-povnovageen-na-korist-suddiv---a.portnov>

кваліфікаційної комісії суддів, проводити спеціальні перевірки щодо суддів, визначати кількість суддів у судах, а також “всіх повноважень, крім тих, які передбачені Конституцією”⁸⁸.

Слід зазначити, що **формально-юридичне позбавлення Президента вказаних повноважень не зменшило його фактичного впливу на судову владу**. Крім того, не всі права, які закріпив за Президентом новий Закон, передбачені Конституцією.

По-перше, частина вказаних повноважень перейшла до компетенції підконтрольних Президенту органів виконавчої влади. Так, право проводити спеціальну перевірку відомостей про кандидатів на посаду судді перейшло до визначених Указом Президента міністерств і відомств. Міністра юстиції наділено правом вносити ДСА подання про визначення кількості суддів, а також призначати одного члена ВККСУ.

По-друге, за Президентом разом з правом утворювати суди було закріплено право ліквідовувати суди, яке в Конституції як його повноваження прямо не передбачене.

По-третє, за Президентом було закріплено право переводити суддів, обраних безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації. Конституція також не передбачає його серед повноважень Президента. Але з точки зору впливу на судову систему воно є дуже важливим, оскільки його реалізація безпосередньо пов’язана з формуванням суддівського корпусу, а саме визначенням персонального складу того чи іншого суду. У подальшому воно активно використовувалося Президентом при формуванні складу багатьох місцевих та апеляційних судів.

Крім того, за Президентом залишилось закріплене в Конституції право призначати трьох членів ВРЮ. Слід зазначити, що В.Янукович, вступивши на пост Президента, відразу скористався цим правом. Спочатку (2 березня 2010р.) він скасував Указ Президента В.Ющенка від 23 лютого 2010р. про призначення членом Вищої ради юстиції голови апеляційного суду м. Києва А.Чернушенка, а потім (12 травня 2010р.) призначив на вакантну посаду члена ВРЮ заступника Генерального прокурора Р.Кузьміна. 31 травня 2010р. Президент призначив членом Вищої ради юстиції Голову СБУ В.Хорошковського, що отримало широкий суспільний резонанс в Україні⁸⁹ та за її межами⁹⁰. Слід зазначити, що таке призначення Президент зробив уже після внесення ним до Парламенту проекту Закону “Про судоустрій і статус суддів”, в якому з метою підвищення незалежності Вищої ради юстиції і відповідності її складу міжнародно-правовим стандартам пропонував на законодавчому рівні передбачити, що два із трьох членів ВРЮ, що призначаються Президентом, мають бути суддями. Але навіть без такого законодавчого положення Президенту нічого не заважало

призначати членами ВРЮ за його квотою не керівників Генеральної прокуратури та СБУ, а суддів.

Навіть іноземні експерти вважають, що новий Закон надає Президенту занадто багато повноважень стосовно судової влади. Надання йому та виконавчій владі таких повноважень, на їх погляд, “загрожує принципу розподілу влади з необхідними механізмами стримування та протидії, що є визначальним для демократії... Концентрація таких повноважень у руках виконавчої влади може мати небезпечні наслідки”⁹¹.

Верховна Рада

Відповідно до Конституції (ст.128) призначення на посаду судді вперше здійснює Президент, обрання судді безстроково – Верховна Рада. На підставі цього логічним і юридично обґрунтованим є такий розподіл між вказаними суб’єктами права вирішення питань щодо переведення суддів з одного суду до іншого: переведення суддів до іншого суду в межах п’ятирічного строку (призначених вперше) здійснює Президент, переведення суддів, обраних безстроково, до іншого суду – Верховна Рада.

Натомість судовою реформою вказані повноваження розподілено на користь Президента – він наділений правом не тільки здійснювати усі переведення суддів в межах п’ятирічного строку до іншого місцевого суду, а й правом здійснювати переведення суддів, обраних безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації. У такий спосіб відбулося звуження повноважень Верховної Ради у вирішенні питань, пов’язаних з обранням суддів безстроково, і “вторгнення” у цю сферу Президента. Про сумнівність правової обґрунтованості такого рішення свідчить, зокрема, те, що положення про вказане право Президента переводити суддів, обраних безстроково, до іншого суду, сформульоване у главі 3 Розділу IV Закону “Про судоустрій і статус суддів”, яка називається “Розгляд питання про обрання на посаду судді безстроково”. За Конституцією вирішення питання обрання суддів на посаду безстроково є виключною прерогативою Парламенту – Президент до його вирішення жодним чином не причетний.

Законом було змінено процедуру розгляду профільним парламентським комітетом питань щодо обрання судді на посаду безстроково та звільнення судді з посади, а також процедуру розгляду цих питань Парламентом та ухвалення з них рішень. До судової реформи профільний парламентський комітет здійснював перевірку дотримання кандидатом на посаду судді безстроково передбачених законом вимог, а також перевірку звернень громадян, громадських організацій, підприємств, установ, органів державної влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування щодо діяльності кандидата⁹².

⁸⁸ Портнов А. Судова реформа розпочалася. – Дзеркало тижня, 5 червня 2010р.

⁸⁹ Див., наприклад: ТВі оскаржує призначення Хорошковського членом Вищої ради юстиції. – <http://www.telekritika.ua/news/2010-06-17/53708>.

⁹⁰ Данський Гельсінський комітет з прав людини: Чи намагається Україна покарати верховенство права?...

⁹¹ Оцінка Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (Вільям Даффі – Федеральний окружний суд США, Богдан Футей – Федеральний суд претензій США, Мері Ноель Пеніс – адвокат). Проект “Україна: верховенство права”: – http://www.fair.org.ua/content/library_doc/UROL_Assessment_Report_on_the_Law_on_the_Judiciary_FINAL_UKR.pdf.

⁹² З боку Комітету Верховної Ради з питань правосуддя спостерігалось зловживання наданими йому законом правами, яке полягало, зокрема, у зволіканні з розглядом питань щодо обрання суддів безстроково та звільнення суддів, вибіркового підходу до розгляду цих питань тощо. У період 2007-2010рр. у Комітеті накопичувалося по 300-450 нерозглянутих подань щодо обрання суддів безстроково. При цьому станом на січень 2010р. у комітеті залишались нерозглянутими десятки матеріалів, які надійшли до нього ще у 2007-2008рр. Натомість матеріали стосовно певних кандидатів на посаду судді безстроково розглядалися на наступний день після їх надходження. Керівництво Верховного Суду неодноразово зверталось до керівництва Парламенту з приводу неприпустимості зволікання з вирішенням питань обрання суддів безстроково, вказуючи на його надзвичайно негативні наслідки для судочинства і вбачаючи в цьому умисне перешкоджання з боку Комітету формуванню суддівського корпусу у строки, встановлені законом, упереджене ставлення голови цього Комітету С.Ківалова до розгляду матеріалів про обрання певних суддів на посаду безстроково. Слід зазначити, що аналогічне зволікання з вирішенням питань про призначення суддів на посаду вперше у цей період мало місце і з боку Президента, якому також неодноразово керівництво Верховного Суду направляло звернення з цього приводу. – Василь Онопенко: “Мені судилося”..., с.160-161, 285-286, 293-294, 397-400.



Реформа повністю усунула профільний парламентський Комітет вирішення цих питань. Його ст.79 встановлює: “Питання про обрання кандидата на посаду судді безстроково розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України без висновку комітетів та будь-яких перевірок”. Новий закон встановив, що такі питання на засіданні Парламенту доповідаються не визначеним Комітетом доповідачем, а Головою чи членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Ще однією новелою стало положення, згідно з яким у разі недержання кандидатом на посаду судді необхідної кількості голосів, знову проводиться голосування.

Цими новелами Парламент фактично обмежено у можливості самостійної реалізації виключних конституційних функцій щодо обрання суддів на посади безстроково та їх звільнення з посад. По-перше, вони не узгоджуються з положеннями ст.89 Конституції, яка передбачає утворення та функціонування у складі Верховної Ради комітетів для “підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень”. По-друге, вказаний порядок стосовно суддів передбачає для нього лише один варіант позиції Парламенту – обов’язково ухвалити (при чому без будь-якої перевірки) лише те рішення, яке йому рекомендувала Вища кваліфікаційна комісія суддів України чи Вища рада юстиції.

Вказані обмеження повноважень Верховної Ради автори судової реформи пояснювали необхідністю деполітизації процесу формування суддівського корпусу.

Суддівське самоврядування

Конституція встановлює, що суддівське самоврядування діє для вирішення питань внутрішньої діяльності судів (ст.130). Закон окреслює коло таких питань, відносячи до них: забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; зміцнення незалежності судів та суддів, захист від втручання в їхню діяльність; участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів; вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах; призначення шістьох суддів КСУ, трьох членів ВРЮ та шістьох суддів ВКСКУ. При цьому окремо наголошується, що суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів та незалежності суддів⁹³.

Судова реформа змінила систему органів суддівського самоврядування, порядок їх формування, засади представництва суддів у цих органах. Автори реформи назвали ці зміни “різким посиленням суддівського самоврядування відповідно до вимог експертів Ради Європи”⁹⁴.

Таке “різне посилення” суддівського самоврядування виявилось, передусім, у зміні скликання та порядку організації проведення наступного з’їзду суддів України, який мав пройти за новим законом і вирішити багато кадрових питань, у т.ч. обрати суддів КСУ, членів ВРЮ, членів ВКСКУ. Якщо раніше ці функції виконувала Рада суддів, то за перехідними положеннями Закону “Про судоустрій і статус суддів” (п.6) організація проведення наступного з’їзду суддів України була покладена на організаційний комітет з проведення з’їзду суддів України, який мав відбутися не пізніше 45 днів з моменту набуття чинності цим Законом. Було також передбачено формування з’їздом нового складу Ради суддів. Таким чином, на законодавчому рівні від організації проведення з’їзду суддів України було усунуто діючу на той час Раду суддів, а саму цю Раду – фактично розформовано⁹⁵.

Новим Законом було ліквідовано конференції суддів та ради суддів загальних місцевих та апеляційних судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Ці органи були організаційними формами суддівського самоврядування на обласному рівні і вирішували питання внутрішньої діяльності загальних судів, розташованих на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Натомість передбачено існування конференції суддів загальних судів та ради суддів загальних судів, які діють на рівні держави. До складу такої конференції входять по два судді від АР Крим, кожної області, міст Києва та Севастополя, шість суддів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ⁹⁶, один суддя Верховного Суду. Такий склад конференції об’єктивно не міг забезпечити, по-перше, належного представництва у ній суддів судів зазначених адміністративно-територіальних одиниць, по-друге, дієвого вирішення питань внутрішньої організації діяльності судів вказаних адміністративно-територіальних одиниць⁹⁷.

Змінено порядок формування вищих органів суддівського самоврядування – з’їзду суддів України та Ради суддів України. До судової реформи 2010р. ці органи формувалися за принципом пропорційного представництва – кожна судова юрисдикція у них була представлена відповідно до кількості працюючих у ній суддів. Оскільки значну більшість суддівського корпусу складали судді загальних судів, то цілком логічно, що їх представники переважали у складі вказаних вищих органів суддівського самоврядування.

Новий Закон встановив інший порядок формування вищих органів суддівського самоврядування – за принципом рівного представництва від кожної судової юрисдикції⁹⁸.

⁹³ У період гострої політичної боротьби за вплив на судову владу (2007-2009рр.) суддівське самоврядування відіграло одну з ключових ролей у відстоюванні незалежності судової влади, протидії політичному втручанню у діяльність судів. У цей період воно мало істотний вплив на ситуацію у судовій системі, а його вищі органи (з’їзд суддів та Рада суддів України) мали високий авторитет у суддівському середовищі. Саме це багато експертів вважають головною причиною кардинальних змін в частині законодавчого регулювання діяльності суддівського самоврядування.

⁹⁴ Див.: Стенограма засідання Верховної Ради України 3 червня 2010р. – http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/6session/STENOGRA/03061006_50.htm

⁹⁵ У таких рішеннях вбачається недовіра авторів судової реформи та її ініціатора до попереднього складу вищих органів суддівського самоврядування та намагання сформувати абсолютно новий їх склад. Навіть іноземні експерти побачили в цьому ознаки певного посягання на незалежність суддівського самоврядування і встановлення важелів для зовнішнього керування ним, у т.ч. при ухваленні важливих кадрових рішень. Так, висловлюючи подив стосовно зміни порядку організації проведення з’їзду суддів України (зокрема, заміну його організатора – Ради суддів України на організаційний комітет), вони зазначили: “Складається враження, що це було зроблено, щоб усунути Верховний Суд від процесу прийняття рішень і номінування кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України”. Див.: Оцінка Закону України “Про судоустрій і статус суддів”...

⁹⁶ Правомірність входження до складу конференції суддів загальних судів та ради суддів загальних судів суддів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ викликає питання, оскільки за Конституцією загальні та спеціальні суди становлять самостійні підсистеми (вони належать до різних юрисдикцій). Тривалий час (2010-2013рр.) раду суддів загальних судів очолював суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ П.Гвоздик, до неї входили та продовжують входити судді цього суду.

⁹⁷ Експерти та судді висловлювали думку, що ліквідація органів суддівського самоврядування обласного рівня знизила рівень дієвості та ефективності суддівського самоврядування. Див.: Мамченко Н. Второй потсреформенный: время для отсчета. – Судебно-юридическая газета, 2013р., 18 лютого, с.3.

⁹⁸ Цей принцип вперше було запропоновано народним депутатом В.Пилипенком у проекті Закону “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій України” щодо органів суддівського самоврядування” (реєстр. №6331 від 24 квітня 2010р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37557.

Ст.125 Закону передбачає, що делегати на з'їзд суддів України обираються конференцією суддів загальних судів, конференцією суддів господарських судів та конференцією суддів адміністративних судів за принципом рівного представництва від кожної з них по одному судді з кожної області, АР Крим, міст Києва та Севастополя. Від кожного вищого спеціалізованого суду обираються по три делегати. По стільки ж делегатів обирають судді Верховного суду та КСУ. Змінено і процедуру обрання делегатів: якщо за попереднім законом конференції приймали такі рішення відкритим або таємним голосуванням, то за новим законом – делегати на з'їзд суддів України обираються лише шляхом відкритого голосування. **Принцип рівного представництва було також передбачено і для формування Ради суддів України.** Новий Закон встановив, що обрання Ради суддів здійснюється з'їздом суддів України у складі 11 суддів, з яких по три представники мають бути від кожної конференції суддів та по одному представнику від КСУ і Верховного Суду.

Проти запровадження такого порядку формування вищих органів суддівського самоврядування заперечували парламентські експерти, вбачаючи в ньому дискримінаційний характер стосовно суддів загальних судів⁹⁹. Таку ж позицію стосовно положень Закону “Про судоустрій і статус суддів”, які регулюють питання представництва інтересів суддів загальних судів у діяльності вищих органів суддівського самоврядування в Україні, висловили 54 народних депутатів у конституційному поданні до КСУ. Вони зазначили, що цими положеннями фактично передбачено, що 6632 судді загальних судів на з'їзді суддів України та у складі Ради суддів України як вищих органів суддівського самоврядування в Україні, покликаних вирішувати питання організаційного забезпечення правосуддя в судах, соціального та правового захисту суддів і членів їх сімей, будуть представляти вдвічі менше делегатів, ніж 2290 суддів спеціалізованих судів (на день внесення конституційного подання за штатними розписами в Україні працювало 8922 судді, із них 6632 – у загальних судах, 1171 – в спеціалізованих адміністративних судах, 1119 – у спеціалізованих господарських судах).

Такий підхід до формування вищих органів суддівського самоврядування, крім неспропорційного представництва у них суддів різних юрисдикцій, призвів до істотного зниження в них рівня загального представництва суддів. Так, якщо до судової реформи судовий корпус у Раді суддів був представлений 77 суддями, то після реформи – усього 11. На порядок зменшилась чисельність делегатів з'їзду суддів України. Так, якщо на VII з'їзд суддів (2005р.) було обрано 515 делегатів¹⁰⁰, на VIII позачерговий з'їзд (2007р.) – 348¹⁰¹, на IX з'їзд (2008р.) – 559¹⁰², то на X позачерговий з'їзд (вересень 2010р.) – 91¹⁰³,

а на XI черговий з'їзд (2013р.) – 96¹⁰⁴. Характерними рисами останнього з'їзду суддів України ЗМІ назвали мізерне представництво на ньому суддівського корпусу, повну лояльність до політичної влади, прогнозованість рішень і проведення за сценарієм, розробленим за межами судової влади¹⁰⁵.

Аналіз законодавчих новел, які регламентують діяльність суддівського самоврядування, та практики їх застосування дає підстави для висновку про істотне зниження рівня ефективності суддівського самоврядування, відхід його від вирішення ключових проблем судової влади (передусім, забезпечення самостійності судів та незалежності суддів). Ліквідація органів суддівського самоврядування обласного рівня, зміна принципів формування органів самоврядування призвели до “відриву” вищих органів суддівського самоврядування від “рядових” суддів, створили передумови для посилення зовнішнього впливу на діяльність таких органів. Почала спостерігатися практика закритих (зокрема, для журналістів) засідань органів суддівського самоврядування¹⁰⁶.

Такий нинішній стан суддівського самоврядування відзначають судді з великим стажем суддівської роботи, вказуючи не тільки на погіршення рівня суддівського самоврядування після судової реформи, а взагалі – на вихолощення його змісту¹⁰⁷.

Так його оцінюють і експерти. Експертне опитування, проведене Центром Разумкова, засвідчило: лише 9% експертів відзначили, що після судової реформи роль суддівського самоврядування у вирішенні питань внутрішньої діяльності судів і відстоюванні незалежності суддів зросла, тоді як 25% – переконані в тому, що вона знизилася, 49% – вважають, що його роль не змінилася. При цьому, на думку кожного третього експерта (31%), нинішнє суддівське самоврядування фактично не відіграє жодної ролі в забезпеченні самостійності судів та незалежності суддів, Приблизно стільки ж (29%) вважають, що воно має незначний вплив на забезпечення самостійності судів та незалежності суддів. 26% експертів переконані, що нинішнє суддівське самоврядування використовується владою для контролю над судами і суддями. Лише 4% – вважають, що воно є істотним фактором забезпечення самостійності судів і незалежності суддів¹⁰⁸.

У щорічній доповіді правозахисних організацій “Права людини в Україні – 2012” зроблено загальний висновок про те, що органи суддівського самоврядування, контрольовані політичною владою, виявилися неспроможними реалізувати свою функцію захисту незалежності суддів¹⁰⁹. Натомість, як відзначають ЗМІ, свою спроможність у забезпеченні власного добробуту виявили чільні діячі суддівського самоврядування. На останньому з'їзді суддів у багатьох його делегатів (у т.ч. двох голів рад суддів) фотокореспонденти

⁹⁹ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради на проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій України” щодо органів суддівського самоврядування” (реєстр. № 6331 від 24 квітня 2010р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37557

¹⁰⁰ <http://www.court.gov.ua/969076/456756856857/>

¹⁰¹ Рішення Ради суддів України “Про скликання позачергового VIII з'їзду суддів України Рішення Ради суддів України” від 12 червня 2007 р. № 68 – <http://ln.mk.court.gov.ua/969076/649491987/>

¹⁰² Рішення Ради суддів України від 17.04.2008 р. № 53 (в редакції відповідно до рішення Ради суддів України від 27.06.2008р. № 89) – <http://ln.mk.court.gov.ua/969076/57382/>

¹⁰³ http://www.vasu.gov.ua/ua/imp_sub.html?m=publications&t=rec&id=1551

¹⁰⁴ XI з'їзд суддів України почав свою роботу. – http://zib.com.ua/ua/14514-hi_zizd_suddiv_ukraini_pochav_svoyu_robotu.html

¹⁰⁵ Див.: Іванова Н. З'їзд суддів України: життя в новому форматі. – <http://racurs.ua/print/186>

¹⁰⁶ Див.: Кириєнко О. Що з'їзд прийдешній нам готує? – Судовий вісник, 2013, 31 січня, с.9.

¹⁰⁷ Косарева В. Картина маслом, або судова реформа: втрачені сподівання. – Юридичний вісник, 2013р., 2 березня, №9, с.5.

¹⁰⁸ Докладно див. матеріал “Судова реформа і стан судочинства в Україні: оцінки експертів”, вміщений в цьому виданні.

¹⁰⁹ Судова реформа виправдала всі побоювання – правозахисники. – <http://racurs.ua/185>



зафіксували розкішні годинники, вартість яких, за оцінками фахівців, сягає \$40 тис.¹¹⁰

Делегати цього з'їзду в ухваленому ними рішенні відзначили наявність позитивних зрушень у сфері здійснення судочинства "підвищення рівня суддівського самоврядування"¹¹¹. У цьому українське суспільство переконує також нинішнє керівництво судової влади та суддівського самоврядування, оцінка якого стану та ролі суддівського самоврядування співпадає з їх оцінкою з боку політичної влади.

Добір суддівських кадрів

Судова реформа істотно змінила порядок обіймання посади судді.

По-перше, змінено систему органів, які здійснюють добір кандидатів на посаду судді, – ліквідовано територіальні кваліфікаційні комісії, а їх повноваження передано Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (ВККСУ). Остання почала діяти на постійній основі, а її склад було сформовано за новими правилами. ВККСУ направляє рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді Вищій раді юстиції, яка у разі прийняття позитивного рішення вносить Президенту відповідне подання про призначення конкретного кандидата на посаду судді. Для підготовки кадрів для судової системи було створено Національну школу суддів України (Академію суддів України, яка функціонувала до цього, ліквідовано).

По-друге, чітко встановлено порядок призначення на посаду судді вперше, який включає у себе одинадцять стадій (від розміщення ВККСУ на своєму веб-порталі оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді до прийняття Президентом рішення про призначення особи на посаду судді).

По-третьє, передбачено проходження кандидатами на посаду судді анонімного тестування, обов'язкової спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді та проведення конкурсу на заміщення вакантної посади судді.

По-четверте, на рівні закону регламентовано термін, протягом якого Президент зобов'язаний вирішити питання про призначення на посаду судді – протягом 30 днів з дня отримання подання ВРЮ. Призначення на посаду судді здійснюється Президентом на підставі та в межах подання ВРЮ, без перевірки додержання встановлених вимог до кандидатів на посаду судді та порядку проведення добору кандидатів у судді.

По-п'яте, істотно звужено повноваження Парламенту в питаннях, пов'язаних з обранням і звільненням суддів, обраних безстроково (проведення перевірок, розгляд звернень фізичних та юридичних осіб та ін.).

Застосування такого підходу пояснюється необхідністю зменшення політичного впливу на процес призначення, обрання та звільнення суддів та посилення гарантій незалежності суддів¹¹².

ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ОБРАННЯ СУДДІ НА ПОСАДУ¹

Стадії призначення на посаду судді вперше

- 1) оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (ВККСУ) про проведення добору кандидатів;
- 2) подання кандидатами відповідної заяви та документів до ВККСУ;
- 3) перевірка ВККСУ відповідності кандидатів вимогам, визначеним законом;
- 4) складання відібраними особами іспиту перед ВККСУ;
- 5) направлення кандидатів, які успішно склали іспит та пройшли необхідні перевірки, на спеціальну підготовку;
- 6) допуск кандидатів, які успішно пройшли спеціальну підготовку, до складення кваліфікаційного іспиту перед ВККСУ;
- 7) визначення ВККСУ за результатами кваліфікаційного іспиту рейтингу кандидатів і зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад суддів;
- 8) оголошення ВККСУ у разі відкриття вакантних посад суддів конкурсу на їх заміщення серед кандидатів з резерву;
- 9) проведення ВККСУ – згідно з рейтингом і відповідно до кількості наявних вакансій – добору серед кандидатів і внесення рекомендації Вищій раді юстиції (ВРЮ) про призначення кандидата на посаду судді;
- 10) розгляд на засіданні ВРЮ згідно з рекомендаціями ВККСУ питання про призначення кандидата на посаду судді і в разі позитивного рішення внесення подання Президенту про призначення кандидата на посаду судді;
- 11) прийняття Президентом рішення про призначення кандидата на посаду судді.

Стадії обрання на посаду судді безстроково

- 1) звернення кандидата з письмовою заявою до ВККСУ з проханням надати відповідну рекомендацію;
- 2) повідомлення ВККСУ про підготовку відповідних матеріалів;
- 3) перевірка ВККСУ відомостей про кандидата, – враховуючи показники розгляду кандидатом справ;
- 4) прийняття ВККСУ рішення про надання рекомендації чи відмови в ній; в разі позитивного рішення направлення відповідного подання до Верховної Ради;
- 5) прийняття Верховною Радою рішення про обрання на посаду судді безстроково.

¹ Порядок призначення вперше та обрання на посаду судді безстроково визначено статтями 66 і 74 Закону "Про судоустрій і статус суддів".

Зміни порядку звернення до суду та процедур судового розгляду

Презентуючи найбільш суттєві новели процесуального характеру, автори судової реформи наголошували, що до процесуальних кодексів вносяться зміни, основною метою яких є **підвищення доступності правосуддя та оптимізація судових процедур**. Для реалізації цього завдання:

¹¹⁰ Блеск судейской элиты: часы за \$40 тысяч. Фоторепортаж – http://censor.net.ua/photo_news/234415/blesk_sudeyskoyi_elity_chasy_za_40_tysyach_fotoreportaj

¹¹¹ Рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22 лютого 2013р. – <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/032EE0C9460DFCD4C2257B1E0026DF1A?opendocument>

¹¹² Пояснювальна записка до проекту Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення гарантій незалежності суддів)" (реєстр. №10425 від 28 квітня 2012р. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10425&skl=7

- суттєво скорочуються терміни розгляду справ в апеляційній та касаційній інстанціях (наприклад, термін касаційного розгляду скарги в господарському процесі зменшується в два рази – з двох до одного місяця);
- забороняється апеляційним судам відправляти справи на новий розгляд;
- запроваджується в адміністративному процесі виклик шляхом надсилання тексту повістки електронною поштою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом);
- закріплюється в адміністративному та цивільному процесі право особи подавати апеляційну скаргу без подання попередньої заяви про апеляційне оскарження¹¹³.

Широко розрекламованими стали такі зміни в організації діяльності судів, які впливали на судовий розгляд справ, як запровадження механізму автоматичного розподілу справ між суддями та зменшення прав голів судів сто воно вирішення процесуальних питань (зокрема, задоволення вимог про відвід судді).

У процесуальних кодексах були закріплені положення, які, зокрема, передбачили **скорочення строків**:

- звернень громадян до суду, зокрема строків подання позовних заяв, зустрічних позовів;
- розгляду справ у судах в порядку цивільного процесу, адміністративного процесу, кримінального процесу і господарського процесу;
- на подання письмових зауважень щодо неповноти або неправильності технічного запису журналу судового засідання (з семи до трьох днів);
- на оскарження судових рішень;
- подання заяви про приєднання до касаційної скарги;
- давності звернення до адміністративного судочинства (з одного року до шести місяців).

Ці заходи були спрямовані на забезпечення оперативності судочинства та ліквідацію тяганини в судах при розгляді справ. Разом з тим, багато науковців, адвокатів, суддів відзначали **негативні моменти процесуальних новел**, вбачаючи в них: звуження змісту, обсягу та гарантій реалізації громадянами права на судовий захист; зниження рівня гласності та відкритості судового процесу; незабезпечення таких засад судочинства як змагальність сторін та свобода в наданні суду своїх доказів доведенні їх переконливості. У результаті запровадження цих новел виникло більше ризиків щодо пропущення сторонами процесуальних строків, вчасної та якісної підготовки ними процесуальних документів про звернення до суду та перегляд судових рішень.

Особливою процесуальною зміною судової реформи 2010р. є встановлення нового порядку оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради, Президента, Вищої ради юстиції, Вищої

кваліфікаційної комісії суддів України. В цьому аспекті новим Законом визначено три принципово нові моменти:

- 1) акти (рішення), дії чи бездіяльність ВР, Президента, ВРЮ, ВККСУ оскаржуються до Вищого адміністративного суду;
- 2) для цього у ВАСУ створюється окрема палата;
- 3) рішення ВАСУ у таких справах є остаточним і не підлягає оскарженню.

До цього Закон передбачав можливість оскарження рішень, дій та бездіяльності вказаних державних органів до окружного адміністративного суду та можливість апеляційного, касаційного перегляду за винятковими обставинами судових рішень у цих категоріях справ відповідно апеляційним адміністративним судом, ВАСУ і Верховним Судом.

Цією новелою фактично, *по-перше*, звужено зміст та обсяг права на судовий захист фізичних та юридичних осіб, *по-друге*, послаблено судовий контроль за діяльністю вказаних державних органів.

Визначення виключного порядку розгляду позовів щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності ВР, Президента, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до спеціальної палати ВАСУ, рішення якої є остаточними, фактично означають не що інше, як запровадження *особливого суду* в цій значимій для багатьох громадян і суспільства загалом категорії справ.

Привертає увагу факт внесення до вказаного переліку органів (поряд з Парламентом і Президентом) Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України – органів, діяльність яких поширюється лише на судову систему. Це є переконливим свідченням того, якого важливого значення надавали автори судової реформи цим органам у досягненні справжніх цілей судової реформи. Цей факт також свідчить про надання політичним керівництвом держави особливого значення судовій владі у виконанні тих завдань, яке воно визначило для своєї діяльності.

Безперечно, принциповою новелою процесуального характеру, яка кардинально змінила систему перегляду судових рішень в Україні, стало запровадження допуску вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом. Цим було встановлено обмеження щодо використання всіх національних засобів юридичного захисту, після чого громадянин отримував право звертатися до ЄСПЛ.

Мова судочинства

Закон “Про судоустрій і статус суддів” передбачив, що в судах, поряд з державною мовою, можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин відповідно до Закону “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” в порядку, встановленому процесуальним законом.

У Рішенні №10-рп/99 від 14 грудня 1999р. (справа про застосування української мови) КСУ дав вичерпне роз’яснення положень частини першої

¹¹³ Див.: Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про судоустрій і статус суддів”....

ст.10 Конституції, зокрема зазначивши в його резолютивній частині, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України під час здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята ст.10 Конституції). Поряд з державною мовою можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України, виключно під час здійснення повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами АР Крим та органами місцевого самоврядування.

За правовою позицією КСУ, викладеною в п.3 мотивувальної частини Рішення, під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування в публічних сферах суспільного життя. До такої сфери належить діяльність органів судової влади.

Відповідна правова позиція висловлена і в Рішенні КСУ №8-рп/2008 від 22 квітня 2008р. (справа про мову судочинства). Так, у п.5.1 мотивувальної частини Рішення зазначено: "Конституція України визначає, що державною мовою в Україні є українська мова (частина перша статті 10). Статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами. Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції здійснюють правосуддя, яке стосується конституційного, адміністративного, господарського, кримінального та цивільного судочинства. Ці види судочинства є процесуальними формами правосуддя та охоплюють порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення судового рішення. Суди реалізують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конституції і законів України. Таким чином, Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою".

Крім того, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин передбачає застосування регіональних мов та мов меншин у судовому процесі на території окремих судових округів (ч.1 ст.9). Натомість, з контексту ст. 12 Закону "Про судоустрій і статус судів" застосування в судовому процесі усіх мов, визначених у частині другій Закону "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин", поширюється на всю територію України без будь-яких обмежень.



Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин" (пункт "б" ст.4) передбачає застосування регіональних мов та мов меншин у кримінальному, адміністративному та цивільному судочинстві в Україні *виключно в частині надання дозволу на подання документів і доказів регіональними мовами або мовами меншин*.

Отже, відповідно до Конституції та рішень КСУ органи судової влади при здійсненні правосуддя повинні користуватися виключно державною мовою – українською.

Натомість автори судової реформи пішли далі, звизивши Законом "Про засади державної мовної політики" використання української мови в усіх сферах, у т.ч. у сфері судочинства¹¹⁴. Так, ст.14 цього Закону передбачено, що: у межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), держава гарантує можливість здійснювати судові провадження цією регіональною мовою (мовами); необхідність забезпечення такої гарантії має враховуватися при доборі суддівських кадрів; у межах території, за згодою сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами); допускається подача до суду письмових процесуальних документів і доказів, викладених регіональною мовою (мовами), з перекладом, у разі необхідності, на державну мову без додаткових витрат для сторін процесу.

¹¹⁴ Див.: Мельник М. Закон про мову: засади мовної політики чи засідка? Дзеркало тижня. Україна, 2012р., 28 липня, с.6.

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В ДОКУМЕНТАХ

Концепція судово-правової реформи в Україні¹

Стала першим концептуальним документом розвитку судової влади в Україні. Ухвалена Парламентом на виконання Декларації про державний суверенітет України та Акта проголошення незалежності України. В Концепції чітко і зрозуміло описувалася поточна ситуація у сфері правосуддя, визначались цілі, принципи, напрями та заходи судово-правової реформи.

Концепція визначала два головні завдання судово-правової реформи: виокремити судову владу шляхом розмежування законодавчої, виконавчої і судової влади; визначити судовим органам статус і повноваження, притаманні судам правових держав.

Головною метою реформи було визначено формування незалежної судової влади, для досягнення якої передбачалося, зокрема:

- шляхом ефективного розмежування повноважень гарантувати *самостійність і незалежність* судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади;
- реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою;
- створити систему законодавства про судоустрій, яке б забезпечило *незалежність* судової влади;
- чітко визначити компетенцію різних ланок судової системи;
- максимально наблизити суди до населення та гарантувати право громадянина на розгляд його справи *компетентним, незалежним і неупередженим судом*.

Реалізація Концепції мала виправити попередню ситуацію, за якої "суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, являли собою важливий інструмент командно-адміністративної системи і змушені були бути провідниками її волі. Суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом".

Ключовими положеннями Концепції було визначення:

- **судової влади** як системи незалежних судів, які в порядку, визначеному законом, здійснюють правосуддя; дії в Україні трьох видів судів – Конституційного, загальних та арбітражних; триланкової системи судів – районні (міські), міжрайонні (окружні) – обласні – Верховний Суд України;
- **Верховного Суду** як найвищої судової інстанції в системі загальних судів, яка здійснює перегляд справ в апеляційному та касаційному порядку.

Крім того, передбачалося також звільнення суду від невластивих йому функцій обвинувачення; запровадження адміністративного судочинства та по-новому визначався статус суддів.

Предметом Концепції було реформування не лише судочинства, але й дочитних галузей і структур – органів розслідування, прокуратури, адвокатури, юстиції. Концепція передбачала: законодавче закріплення реальної процесуальної незалежності слідчого; створення єдиного слідчого апарату; встановлення порядку оскарження незаконних дій слідчого; чітке визначення процесуальних функцій прокурора і зменшення обсягу повноважень прокуратури, зокрема заборону здійснення прокурором нагляду за судами; запровадження самостійності адвокатури та розширення професійних прав адвоката.

Концепція стала основою для ухвалення нового законодавства про судоустрій, судочинство, статус суддів і суміжних галузей права. На її виконання були, зокрема, внесені зміни до Конституції 1978р. та Закону "Про судоустрій" (1981р.), ухвалено закон "Про статус суддів" та "Про адвокатуру" (1992р.), істотно змінено процесуальне законодавство. Реалізація положень Концепції на законодавчому рівні дозволила закласти правову основу для незалежності судової влади і нової системи судового захисту прав та свобод людини.

Конституція України²

Ухвалення Конституції стало черговим етапом розвитку вітчизняної судової влади. Серед загальних конституційних

засад було визначено, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. У Розділі VIII "Правосуддя" сформульовані ключові положення щодо діяльності судової влади і здійснення правосуддя. Конституція встановлювала, зокрема, що: правосуддя в Україні здійснюється виключно судами; юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі; судочинство здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції; народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів та присяжних.

Конституція:

- **визначила новий судовий устрій,** передбачивши такі судові органи як Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, апеляційні та місцеві суди. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції було визнано Верховний Суд;
- **запровадила новий порядок формування суддівського корпусу,** передбачивши перше призначення на посаду судді терміном на п'ять років Президентом та обрання суддів безстроково Верховною Радою;
- **передбачила утворення нового органу – Вищої ради юстиції,** до відання якої було віднесено, зокрема, внесення подання про призначення суддів на посади та звільнення їх з посад, а також вирішення питань відповідальності суддів;
- **гарантувала незалежність і недоторканність суддів,** встановивши: особливий порядок призначення (обрання) судді на посаду та звільнення з посади; принцип незалежності суддів та підкорення їх у процесі здійснення правосуддя лише закону; заборону впливу на суддю в будь-який спосіб; особливий порядок затримання чи арешту судді; вичерпний перелік підстав звільнення судді з посади; відповідальність за неповагу до суду; обов'язок держави забезпечити фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів;
- **визначила ключові риси статусу професійних суддів,** а також головні засади судочинства, зокрема, запровадивши апеляційне та касаційне оскарження рішення суду.

Перехідні положення Конституції передбачали формування Конституційного Суду упродовж трьох місяців, а також формування нової системи судів загальної юрисдикції упродовж п'яти років після набуття нею чинності.

"Мала" судова реформа

Таку назву отримав пакет законів, ухвалених ВР 21 червня 2001р. на виконання відповідних приписів Конституції. Як зазначено вище, згідно з Перехідними положеннями Конституції нова система судів загальної юрисдикції мала бути сформована упродовж п'яти років після набуття чинності Конституцією. Цей термін спливав 28 червня 2001р. Отже, "мала" судова реформа здійснювалася в останні дні вказаного терміну, що обумовило її "пожежний" характер і вплинуло на якість ухвалених законів. Водночас, вона дозволила запобігти паралічу судочинства, який міг настати внаслідок не приведення чинного законодавства у відповідність до положень Конституції у відведений нею для цього термін.

У результаті "малої" судової реформи:

- **внесені істотні зміни, зокрема, до: процесуальних кодексів, законів "Про судоустрій", "Про статус суддів", "Про органи суддівського самоврядування", "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України", "Про попереднє ув'язнення";**
- **приведена у відповідність до ст.125 Конституції система судів загальної юрисдикції.** Статусу місцевих судів набули районні (міські) суди, арбітражні суди обласного рівня, військові суди гарнізонів, статусу апеляційних судів – загальні суди обласного рівня, військові суди регіонів та Військово-морських сил України. Вищий арбітражний суд України було

¹ Затверджена Постановою Верховної Ради України №2296 від 28 квітня 1992р.

² Прийнята Верховною Радою 28 червня 1996р.



реорганізовано у Вищий господарський суд України, що став вищим судом у вертикалі (підсистемі) господарських судів. Було передбачено утворення Вищого адміністративного суду України, що мав очолити вертикаль (підсистему) адміністративних судів;

- **по-новому врегульовано порядок призначення суддів на адміністративні посади:** голова та заступник голови місцевого суду мали затверджуватися Міністром юстиції за поданням Ради суддів України; голова та заступник голови апеляційного суду, голова та заступник голови вищого спеціалізованого суду – обиратися загальними зборами суддів відповідного суду. Новим порядком було ліквідовано попередню практику призначення голів судів та їх заступників Президентом, який Конституцією таким правом не наділений. У новому законодавстві про судоустрій було відтворено положення ст.128 Конституції про те, що Голова Верховного Суду обирається на посаду та звільняється з посади Пленумом Верховного Суду;
- **запроваджено новий порядок оскарження судових рішень** – апеляційний та касаційний (перегляд судових рішень у порядку нагляду було ліквідовано), а також новий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи;
- **розширено нормативно-правову основу для реалізації принципів рівноправності та змагальності сторін у судовому процесі, принципу гласності судового процесу, передбачено фіксування перебігу судового процесу технічними засобами.**

У багатьох випадках заходи “малі” судової реформи мали половинчастий, а в деяких – навіть суперечливий характер. Вони лише мінімальною мірою забезпечили реалізацію конституційних норм, що стосувалися сфери правосуддя. Це зумовлювало необхідність подальшої системної роботи з приведення всього законодавства, що стосувалося правосуддя, у відповідність до Конституції. Надалі ця робота значно активізувалася. У 2002р. ухвалено новий Закон “Про судоустрій” (ухвалення відбувалося вкрай складно та стало однією з головних причин гальмування всього процесу втілення конституційних положень у практику), у 2003р. – нові Цивільний кодекс та Кримінально-виконавчий кодекс, у 2004р. – Закон “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді”, у 2005р. – Кодекс адміністративного судочинства.

Слід зазначити, що в новому Законі “Про судоустрій” були враховані, розширені та доповнені більшість новел “малі” судової реформи. Водночас, Закон передбачав повернення до деяких “дореформених” інститутів, що не відповідали Конституції. Зокрема, це стосується порядку призначення суддів на адміністративні посади в судах. За новим законом Президент отримав право призначати/звільняти голів і заступників голів місцевих, апеляційних і вищих спеціалізованих судів. Закріплення такого вочевидь неконституційного порядку було одним з основних компромісів, який забезпечив ухвалення Закону та підписання його Президентом. Надалі цей порядок був визнаний Конституційним Судом таким, що не відповідає Конституції³.

Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів⁴

Концепція:

- запровадила у правовий обіг термін “судівництво”, який означав єдину систему судового устрою і судочинства. Термін був сприйнятий правниками, в т.ч. суддями неоднозначно;
- містила характеристику актуальної ситуації у сфері правосуддя та констатувала, що українські суди ще не стали дієвим інструментом захисту прав людини, рівень довіри до них лишається вкрай низьким. Визначалися головні причини такого стану, зокрема: відсутність системного й узгодженого бачення подальшого здійснення судової реформи; невідповідність системи

судів загальної юрисдикції вимогам Конституції, видам і стадіям судочинства; незавершеність реформи процесуального права; наявність істотних чинників, що перешкоджають незалежності судді; неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу; недостатнє фінансування судової влади;

- **визначала завдання подальшого розвитку правосуддя:** реальне утвердження верховенства права в суспільстві та забезпечення кожному права на справедливий суд через забезпечення: доступності правосуддя; справедливої судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичної визначеності, однаковості судової практики та відкритості судових рішень; ефективності судового захисту;
- **передбачала створення нової системи судів**, за якої кожен суд має виконувати функції лише однієї інстанції: місцеві суди – першої інстанції, апеляційні суди – апеляційної інстанції, вищі суди – касаційної інстанції, Верховний Суд – касаційної інстанції у виняткових випадках. На останньому етапі реформи передбачалося запровадження спеціалізації судів з поділом на цивільні, кримінальні та адміністративні, встановлення двох рівнів місцевих загальних судів (наприклад, районні чи міські кримінальні суди та окружні кримінальні суди), а також – утворення Вищого цивільного та Вищого кримінального судів і ліквідація військових судів;
- **визначала принципи, на яких має здійснювати судочинство, та головне завдання для кожного виду судочинства** – конституційного, цивільного (господарське визнано різновидом цивільного), адміністративного і кримінального. Закріплювалося положення про необхідність передбачення права кожній особі звернутися до Конституційного суду з касаційною скаргою. Важливим напрямом удосконалення судочинства визнавалися уніфікація процедур судового розгляду та законодавче врегулювання суду присяжних;
- **визначала напрями реформування статусу професійних суддів і порядку їх добору**, а також – передбачала чітке визначення в законі підстав дисциплінарної відповідальності суддів і створення постійно діючої Дисциплінарної комісії суддів;
- **містила засади вдосконалення системи органів суддівського самоврядування та підвищення їх ролі** в питаннях захисту професійних інтересів суддів: передбачалося запровадження порядку, за яким адміністративні посади в судах обійматимуть судді, призначені органами суддівського самоврядування. Визнавалося за доцільне обмежити функції голови суду представницькими повноваженнями та контролем діяльності апарату суду;
- **надавала окремої уваги вдосконаленню системи забезпечення діяльності судів:** організаційного, фінансового, інформаційного, навчально-методологічного.

Концепція констатувала той факт, що повноцінна судова реформа неможлива без реформування та розвитку суміжних інститутів – надання правової допомоги, системи досудового слідства, системи виконання судових рішень, альтернативних (позасудових) способів врегулювання спорів. Визнавалося за необхідне, зокрема: до здійснення функцій захисника у кримінальному процесі допускати лише адвоката; утворити державну службу розслідувань, поступово монополізувати державну діяльність з виконання судових рішень, скасувати поділ нотаріусів на державних і приватних.

На основі Концепції було підготовлено два законопроекти – “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій України” та “Про внесення змін до Закону України “Про статус суддів”, внесені 27 грудня 2006р. Президентом В.Ющенком до Парламенту. Надалі вони стали основою для ініційованого вже Президентом В.Януковичем проекту Закону “Про судоустрій і статус суддів”, прийняття якого Парламентом 7 липня 2010р. було названо судовою реформою.

³ Рішення КСУ №1-рп/2007 від 16 травня 2007р.

⁴ Схвалено Указом Президента В.Ющенка № 361 від 10 травня 2006р. Підготовлена Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, яку очолював С.Головатий.



ХРОНОЛОГІЯ ПОДІЙ, ЩО ПЕРЕДУВАЛИ СУДОВІЙ РЕФОРМІ-2010

(травень 2006р. - липень 2010р.)

Дата	Подія, коментар	
	2006	
10 травня	Указом Президента України В.Ющенка №361 схвалена Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливої судової системи в Україні відповідно до європейських стандартів.	
27 грудня	Президент В.Ющенко вносить на розгляд Парламенту проекти законів "Про внесення змін до Закону України "Про судову систему" (реєстр. №2834) та "Про внесення змін до Закону України "Про статус суддів" (реєстр. №2835).	
16 березня	Президія Ради суддів і Президія Верховного Суду виступають із Зверненням до Президента та народних депутатів України. У Зверненні йдеться, що "новий етап реформування правосуддя характеризується багатьма непродуманими, юридично хибними, в окремих випадках – такими, що суперечать Конституції, законодавчими пропозиціями". Їх реалізація призведе до утворення складної, громіздкої, надмірно витратної системи судів, що зумовить руйнацію цілісної судової системи, погіршить доступність правосуддя для громадян. Пропонується зупинити небезпечний для правосуддя і всієї України експеримент і приступити до спільного вироблення соціально, економічно та юридично виваженої стратегії судової реформи та підготовки відповідних законопроектів. Президент надсилає до Парламенту листа про відкликання внесених ним законопроектів (реєстр. №2834 і №2835), обґрунтовуючи це рішення, по-перше, необхідністю вивчення зауважень концептуального характеру до цих законопроектів, висловлених Верховним Судом, органами суддівського самоврядування, юридичними громадськими організаціями, провідними вченими, по-друге, неможливістю виваженого та юридично обґрунтованого підходу до розгляду цих проектів у ситуації, коли реформування судової системи перетворилося на надмірно політизований процес. У листі йдеться, що за таких обставин мета судової реформи може бути істотно викривлена і звестися до намагання деяких політичних сил взяти суди під політичний контроль, що загрожуватиме конституційному принципу поділу влади та незалежності суду. Водночас Президент видає Указ "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України" №264.	
2 квітня	Свою чергою, Парламент ухвалює Постанову "Про дострокове припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії" і "Про скасування Постанови Верховної Ради України "Про призначення на посади членів Центральної виборчої комісії", якими фактично блокується робота ЦВК. Печерський районний суд Києва зупиняє дію постанов ВР від 2 квітня 2007р. Парламент, незважаючи на лист та Указ Президента, ухвалює Постанову про прийняття за основу законопроектів (реєстр. №2834 та 2835) і доручає Комітету з питань правосуддя доопрацювати зазначені законопроекти, об'єднавши їх в один, і внести доопрацьований законопроект на розгляд ВР у другому читанні. Ухвалення такого рішення ВР в період дії Указу Президента про дострокове припинення повноважень ВР що найменше ставило під сумнів його легітимність.	
3 квітня	Прес-служба Секретаріату Президента повідомляє про захоплення Печерського районного суду Києва представниками Партії регіонів, серед яких – народний депутат України С.Ківалов. В.о. голови Печерського районного суду Києва І.Отрош заявляє, що колишній голова суду В.Колесніченко (звільнений Указом Президента 30 березня 2007р.) вівся до її службового кабінету, побив її помічницю і забрав печатку суду. Представник Президента у ВР Р.Зварич називає події в Печерському районному суді "кримінальним розбоям". Член Президії Ради партії "Наша Україна" Б.Беспалий – продовженням беззаконних дій представників парламентської антикризової коаліції. На його думку, це пов'язане з намаганням вплинути на суддів Печерського районного суду з тим, щоб домогтися негайного скасування судового рішення, яким зупинено дію постанов Парламенту стосовно ЦВК.	
16 травня	Конституційний суд Рішенням №1-рп/2007 визнає неконституційним положення ч.5 ст.20 Закону "Про судову систему України", відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються/звільняються Президентом, і рекомендує ВР невідкладно врегулювати в законодавчому порядку питання про призначення/звільнення суддів на адміністративні посади в судах¹. Рішення: • об'єктивно послабило позиції Президента В.Ющенка щодо впливу на судову владу, а отже й на загальну ситуацію в державі; • зумовило активізацію політичної боротьби за вплив на суди; • спричинило тривалу нормативно-правову невизначеність у забезпеченні організаційної діяльності судів і певною мірою – здійснення ними судочинства; • зумовило появу великої кількості законопроектів та ухвалення різними органами (зокрема, Парламентом, Вищою радою юстиції, Радою суддів) рішень з цього питання, в т.ч. відверто неконституційних; • уможливило фактичне здійснення призначення/звільнення суддів на адміністративні посади в судах Радою суддів.	
18-23 травня	Президент В.Ющенко , незважаючи на вказане Рішення КСУ, яким Президента позбавлено повноважень призначати посади, видає 19 Указів про призначення голів і заступників голів різних судів України.	
30 травня	Парламент ухвалює Постанову "Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад" №1098, якою тимчасово, до законодавчого врегулювання, запроваджується порядок призначення/звільнення суддів на адміністративні посади в судах, згідно з яким голова та заступник голови суду (крім Голови Верховного Суду та його заступників) призначаються на посаду терміном на п'ять років з числа суддів відповідного суду і звільняються з посади Вищою радою юстиції на підставі рекомендації: Ради суддів (щодо спеціалізованих судів – відповідної ради суддів); Голови Верховного Суду (щодо спеціалізованих судів – голів відповідного вищого спеціалізованого суду); зборів суддів відповідних судів; члена Вищої ради юстиції. Рішенням КСУ № 9-рп/2010 від 25 березня 2010р. вказано неконституційною, оскільки ці питання мають вирішуватися винятково законом. До Парламенту подається законопроект про внесення змін до Закону "Про судову систему України" (щодо призначення суддів на адміністративні посади) (реєстр. №3586; автор – народний депутат В.Матюха, фракція Партії регіонів).	



31 травня	Рада суддів ухвалює Рішення "Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад" №50. Враховуючи ситуацію, що склалася з призначенням суддів на адміністративні посади після прийняття Конституційним Судом Рішення від 16 травня 2007р. та виходячи з нагальної необхідності забезпечення належної організації діяльності судів загальної юрисдикції, Рада суддів вирішила перебрати на себе призначення/звільнення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім Верховного Суду) до врегулювання цього питання в законодавчому порядку. Рішенням встановлено порядок, відповідно до якого призначення суддів терміном на п'ять років на посади голів і заступників голів загальних судів і звільнення з цих посад здійснюється за поданням Голови Верховного Суду – за поданням Голови Верховного Суду на підставі рекомендації відповідної ради суддів, а інших голів та заступників голів спеціалізованих судів – за спільним поданням Голови Верховного Суду та голови відповідного вищого спеціалізованого суду на підставі рекомендації відповідної ради суддів. З цього дня до грудня 2009р. Рада суддів за вказаним порядком здійснює призначення/звільнення суддів на адміністративні посади в судах. Встановлений Рішенням Ради суддів порядок призначення/звільнення суддів на адміністративні посади в судах, фактично був легалізований на законодавчому рівні Законом "Про судоустрій і статус суддів" від 7 липня 2010р.
1 червня	Вища рада юстиції вносить зміни до свого Регламенту на підставі Постанови ВР від 30 травня 2007р. "Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад", виконання якої було зупинено ухвалою суду. Таким чином підготовлено нормативно-правову основу для здійснення Вищою радою юстиції призначень суддів на адміністративні посади. Водночас Вища рада юстиції скасовує своє рішення від 27 травня 2004р. №180 в частині припинення повноважень члена Вищої ради юстиції В.Медведчука та поновлення його повноваження – незважаючи на те, що Конституція і закони України вирішення питання про поновлення повноважень члена Вищої ради юстиції до компетенції Вищої ради юстиції не відносять.
1 червня	Відбувається засідання Ради суддів. У виступі на засіданні, у зв'язку із внесенням змін до Регламенту Вищої ради юстиції, заступник Голови Вищої ради юстиції М.Шелест зазначає: "Вища рада юстиції остаточно визначилася зі своїм антиконституційним курсом, курсом на втручання в судову діяльність і вчинення тиску на суддів при прийнятті ними рішень. Це стало можливим у зв'язку з тим, що за останні півтора місяці у Вищій раді юстиції склалася більшість, яка працює на одну політичну силу".
12 червня	Рада суддів приймає рішення про скликання VIII позачергового з'їзду суддів України та визначає одним з питань порядку денного з'їзду питання про стан виконання в державі Конституції і законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів.
13 червня	Пленум Верховного Суду приймає Постанову "Про незалежність судової влади" №8, у якій дає судам роз'яснення стосовно однакового і правильного застосування законодавства, що встановлює гарантії незалежності судової влади. Необхідність таких роз'яснень Пленум пояснив значним поширенням негативних явищ, які становлять загрозу утвердженню в державі принципу верховенства права, здійсненню правосуддя на конституційних засадах: ігнорування законодавчих органів, органами виконавчої влади, їх посадовими особами конституційного принципу поділу державної влади; втручання в організацію діяльності судів, вирішення конкретних судових справ, перешкоджання здійсненню судами правосуддя на визначених законом засадах, тиск на суддів шляхом погроз, шантажу та іншого протиправного впливу, в т.ч. у формі прийняття незаконних нормативно-правових актів та правових актів індивідуальної дії, неправомірного використання суб'єктами влади наданих їм повноважень, а також незаконного наділення деяких державних органів повноваженнями, що посилює залежність від них судів і суддів; порушення встановленого законом порядку призначення суддів до відповідальності, що в окремих випадках вказує на намагання вчинити розправу над суддями за їх професійну діяльність.
15 червня	Парламент (повноваження якого достроково припинені Указом Президента) приймає Закон "Про внесення змін до Закону "Про судоустрій України" (щодо призначення суддів на адміністративні посади)" (реєстр. №3586 від 30 травня 2007р.), яким встановлюється порядок призначення/звільнення суддів на адміністративні посади, аналогічний встановленому Постановою ВР від 30 травня 2007р. Крім того, він передбачає, що рішення про призначення голів і заступників голів суду, прийняті після дня прийняття Рішення КСУ від 16 травня 2007р., підлягають приведенню повноважними органами у відповідність до вимог цього Закону.
19 червня	Парламент: прийнятий 15 червня акт "Про внесення змін до Закону "Про судоустрій України" (щодо призначення суддів на адміністративні посади)" Голова ВР О.Мороз підписує як закон. Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається до Президента з листом, в якому міститься прохання не підписувати Закон як відверто неконституційний. <i>Президент В.Ющенко Закон не підписав (він зовсім не відрагував на цей акт, юридично його проігнорувавши).</i>
26 червня	Відбувається перший етап VIII позачергового з'їзду суддів України, який, зокрема: • привернув увагу Президента, Парламенту, Уряду, Вищої ради юстиції, суб'єктів політичної діяльності до неприпустимості протиправного втручання в діяльність судів і суддів, подальшої політизації сфери правосуддя, використання судів і суддів у політичних та інших неконституційних цілях, правомірного звільнення суддів з посад тощо; • визнав рішення Ради суддів України "Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад" №50 від 31 травня 2007р. таким, що базується на положеннях Конституції і законів України, правових принципах організації діяльності судів і здійснення суддівського самоврядування й доручив Раді суддів продовжувати призначати суддів на адміністративні посади в установленому нею порядку до належного законодавчого врегулювання цього питання; • доручив Раді суддів, а також рекомендував Голові Верховного Суду В.Онопенку та іншим суддям, які обіймають адміністративні посади в судах, і надалі активно відстоювати інтереси суддів України, реагувати на будь-які прояви втручання в діяльність судів і суддів, брати участь у підготовці й опрацюванні законопроектів, пов'язаних із судоустроєм, статусом суддів, судочинством, забезпеченням діяльності судових органів; • схвалив Звернення до суддів України, в якому містився заклик до суддів не бути спостерігачами, а тим більше – учасниками руйнації судової системи України, а також говорив прося, що судді повинні повною мірою використовувати передбачені законом механізми та засоби забезпечення самостійності судів і незалежності суддів, у т.ч. адекватно реагувати на будь-які спроби впливу на них з метою змусити прийняти певне рішення; • прийняв рішення про дострокове припинення повноважень члена Вищої ради юстиції В.Папій, а також вказав, що певні дії членів Вищої ради юстиції (призначених іншими суб'єктами) Л.Ізовітової, В.Бондіка, О.Жуковської, О.Задорожного можуть свідчити про порушення ними присяги члена Вищої ради юстиції. На думку делегатів з'їзду, такі дії призвели до втрати довіри суддів України до Вищої ради юстиції.



Дата	Подія, коментар
4 липня	Президент В.Ющенко Указом №598 припиняє повноваження члена Вищої ради юстиції О.Задорожного (за зверненням VIII позачергового з'їзду суддів України 26 червня 2007р. "Про припинення повноважень члена Вищої ради юстиції").
1 серпня	Вища рада юстиції ухвалює: • рішення "про прийняття висновку про визнання відсутніми ознак порушення присяги" в діях членів Вищої ради юстиції В.Палій та О.Задорожного; • звернення до Президента В.Ющенка з проханням скасувати Указ №598. А також – підтверджує повноваження осіб, названих у рішенні VIII позачергового з'їзду суддів України, як членів ВРЮ.
5 вересня	На засідання Вищої ради юстиції не з'являється жоден із членів Ради, обраний за квотою суддів.
11 вересня	Прес-служба Верховного Суду оприлюднює позицію його Голови В.Онопенка щодо неучасті в засіданнях Вищої ради юстиції, яка обумовлена тим, що Вища рада юстиції нехтує правовими засадами діяльності, виходить за межі своїх повноважень, виявляє тенденційність і намагається працювати в нелегітимному складі. В.Онопенко заявляє, що не бачає правових підстав для участі в роботі Ради, доки її діяльність не буде приведена у відповідність до Конституції та Закону "Про Вищу раду юстиції" і не буде забезпечено функціонування цього органу в повноваженому складі та винятково на правових засадах.
12 вересня	Вища рада юстиції звинувачує В.Онопенка в ігноруванні ним присяги члена Ради, вказуючи, що його дії створюють загрозу блокування її роботи.
30 вересня	Відбуваються позачергові вибори до Верховної Ради України.
23 листопада	У новообраній ВР VI скликання перереєстровані внесені (і відкликані) Президентом В.Ющенком законопроекти про внесення змін до законів "Про судوустрій України" та "Про статус суддів" (реєстр. №0916 і №0917) як такі, що прийняті в першому читанні.
7 грудня	Відбувається друга частина VIII позачергового з'їзду суддів України. З'їзд приймає рішення "Про стан правосуддя та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції", "Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні". В останньому рішенні сформульоване бачення суддівським корпусом першочергових і перспективних заходів судової реформи та міститься заклик до Президента, Парламенту, Уряду до конструктивної співпраці з метою вдосконалення судоустрою і судочинства, унеможливлення руйнування судової системи та поглиблення кризових явищ у правосудді. Головною темою виступів делегатів з'їзду та його рішень була констатація того, що позачерговий з'їзд суддів відбувся в напруженій суспільно-політичній атмосфері й виконав надзвичайно важливі завдання: запобіг ручному керуванню судами, руйнуванню судової системи, захистив незалежність судової влади і суддів, а також продемонстрував єдність суддівського корпусу, здатність самостійно та ефективно вирішувати проблеми його самоорганізації.
2008	
12 лютого	Парламент розглядає у другому читанні проект Закону "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України" (реєстр. №0893), який передбачає позбавлення Верховного Суду касаційних повноважень щодо розгляду господарських справ. Для прийняття законопроекту не вистачило кількох голосів і він був направлений на повторне друге читання.
17 червня	Президент В.Ющенко звертається до Парламенту з листом, де порушує питання про невідкладне прийняття у другому читанні "прийнятних у першому читанні 3 квітня 2007р. проектів" щодо судоустрою і статусу суддів, об'єднавши їх в один. <i>Як зазначалося вище, 2 квітня 2007р. Президент відкликав ці проекти з Парламенту. Таким чином, він висловився за прийняття відкликаних ним самим законопроектів.</i>
18 червня	Парламентський комітет з питань правосуддя рекомендує ВР прийняти як закон підготовлений ним до другого читання законопроект про внесення змін до законів "Про судоустрій України" та "Про статус суддів" (у якому об'єднані два законопроекти – реєстр. №0916 та №0917). Наступного дня вказаний проект закону було внесено до порядку денного Верховної Ради.
19 червня	Парламент вносить розгляд законопроекту про внесення змін до законів "Про судоустрій України" та "Про статус суддів" до порядку денного.
20 червня	Голова Верховного Суду В.Онопенко заявляє, що в "Україні здійснюється спроба державного перевороту". Це проявляється у настійливих намаганнях певних сил у нелегітимний спосіб шляхом неконституційних змін "приватизувати" правосуддя. Привертає увагу об'єднання зусиль основних дійових осіб руйнації правосуддя. Коли під час політичної кризи 2007р. вони "реалі" суди з різних боків, ведучи між собою політичну боротьбу, то сьогодні відбулось об'єднання їх зусиль заради встановлення тотального контролю над судами і створення "нормативно-правових" можливостей для використання судів у політичній боротьбі, задоволенні приватних і корпоративних інтересів. Вони "проштовхують" на розгляд Парламенту юридично неіснуючий (не прийнятий в першому читанні) законопроект про судоустрій і статус суддів, аби лише утвердити свою владу над судами.
	Особлива небезпека ситуації, за словами Голови Верховного Суду, полягає в тому, що дії, назване реформуванням судової системи, відбувається під прикриттям Президента, оскільки саме за його підписом з'являються листи про підтримку відверто неконституційних змін до закону про судоустрій.
23 червня	Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається з Відкритим листом до Президента В.Ющенка, в якому, зокрема, йдеться про недержавницьку позицію Глави держави в питаннях правосуддя, його непослідовність у вирішенні проблем судочинства, про неприпустимість публічних оцінок Президентом судових рішень і некоректних висловлювань стосовно суддів, а також про неприпустимість рішень, що суперечать Конституції і законам України.
24 червня	Збори суддів Верховного Суду приймають Звернення до народних депутатів України, в якому закликають їх не допустити прийняття проекту Закону "Про судоустрій і статус суддів" (реєстр. №0916 і 0917), оскільки він: • містить положення, що не узгоджуються з Конституцією, міжнародними стандартами правосуддя, рішеннями Конституційного Суду; • передбачає екстенсивний шлях розвитку судової системи (необґрунтоване збільшення кількості судів і чисельності суддів); • нівелює конституційний статус Верховного Суду; • примамав в першому читанні за обставин, що створюють під сумнів його легітимність. На думку учасників зборів, є очевидним, що ініціатори термінового прийняття законопроекту мають на меті посилення залежності судових органів, втягування їх у політичну боротьбу, нав'язування не правових підходів до вирішення спорів, перетворення суду з органу правосуддя на орган виконання політичних та особистих замовлень, створення механізмів неконституційного впливу на суд.



9 жовтня	Президент В.Ющенко видає Указ "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів" №911, яким достроково припиняє повноваження Парламенту і призначає позачергові парламентські вибори на 7 грудня 2008р.
10 жовтня	Окружний адміністративний суд Києва (головуючий суддя В.Келеберда) розпочинає розгляд позову Блоку Юлії Тимошенко про визнання Указу Президента №911 незаконним і для забезпечення позову виносить ухвалу, якою зупиняє дію зазначеного Указу та забороняє ЦВК здійснювати будь-які кроки щодо початку виборчого процесу.
11 жовтня	Президент В.Ющенко видає Указ №921 про внесення змін до Указу Президента №73 від 2 лютого 2007р., яким з Указу №73 випускається ст.1 – про призначення судді Шевченківського районного суду Києва В.Келеберди на посаду судді Київського окружного адміністративного суду. Фактично це означає звільнення судді без наведення підстав і з порушенням відповідного встановленого порядку. Прокуратура Києва порушує стосовно судді В.Келеберди кримінальну справу за ст.375 Кримінального кодексу (постановлення суддею завідомо неправосудного рішення).
11 жовтня	Київський апеляційний адміністративний суд розпочинає розгляд скарги на ухвалу Окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2008р. Однак, робота суду, як і Окружного адміністративного суду Києва блокується представниками політичних партій і народними депутатами. Відбувається фізичне перешкодження здійсненню судочинства, чиниться психологічний тиск на суддів, їх не випускають із службових приміщень (робочих кабінетів, залів засідань, нарадчих кімнат). Блокування тривало кілька днів і поширилося на Вищий адміністративний суд України (близько 20 народних депутатів перешкождали роботі голови та заступників голови суду, суддів і працівників апарату суду).
13 жовтня	Рада національної безпеки і оборони приймає рішення "Про невідкладні заходи щодо забезпечення конституційних виборчих прав громадян України під час проведення позачергових виборів до Верховної Ради України", яким МВС, СБУ, обласні державні адміністрації зобов'язано вжити заходів із забезпечення належного проведення позачергових виборів, у т.ч. неухильно дотримуючись законодавства щодо недопущення втручання у здійснення правосуддя, впливу на суд чи суддів у будь-який спосіб. Президент В.Ющенко видає укази: • №922, яким ліквідує Окружний адміністративний суд Києва та утворює з 14 жовтня 2008р. Центральний окружний адміністративний суд м.Києва та Лівобережний окружний адміністративний суд м.Києва; • №923, яким вводить у дію назване вище рішення РНБО.
14 жовтня	Пленум Вищого адміністративного суду України приймає Звернення до Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Ради суддів, Генеральної прокуратури та Державної судової адміністрації, у якому з огляду на ситуацію, що склалася в діяльності адміністративних судів, висловлює прохання вжити законодавчих, організаційних та інших заходів із забезпечення незалежності судової влади, її захисту від втручання з боку інших гілок влади та політичних партій.
15 жовтня	Президент В.Ющенко видає укази: • №932, яким відновлює дію указів Президента від 2005р.: "Про переведення судді Колесниченка В.М." №950 від 15 червня та "Про призначення голови місцевого загального суду" №977 від 21 червня. Фактично Указом на посади голови Печерського районного суду Києва поновлено В.Колесниченка, якого Президент В.Ющенко звільнив з цієї посади 30 березня 2007р. шляхом скасування Указу від 21 червня 2005р. №977 про призначення В.Колесниченка на цю посаду; • №933, яким визнається таким, що втратив чинність Указ Президента №338 від 24 квітня 2007р., яким головою Печерського районного суду Києва призначено І.Отрош. Таким чином, І.Отрош фактично звільнена з посади голови вказаного суду.
	Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається до Президента В.Ющенка з листом, у якому міститься прохання скасувати Указ від 13 жовтня 2008р. про ліквідацію Окружного адміністративного суду м.Києва та утворення Центрального окружного адміністративного суду м.Києва та Лівобережного окружного адміністративного суду м.Києва – як такого, що виданий з грубим порушенням Конституції і законів України.
16 жовтня	Президент В.Ющенко видає укази: • №940, яким визнається таким, що втратив чинність Указ Президента від 13 жовтня 2008р. щодо ліквідації Окружного адміністративного суду м.Києва та утворення Центрального окружного адміністративного суду м.Києва; • №941, яким (вдруге) ліквідує Окружний адміністративний суд м.Києва та Лівобережний адміністративний суд м.Києва.
	Окружний адміністративний суд Києва задовольняє клопотання судді Печерського районного суду Києва І.Отрош і виносить ухвалу, якою зупиняє дію указів Президента №922 та №923 від 15 жовтня 2008р.
17 жовтня	Президент В.Ющенко видає Указ №942 про переведення п'яти суддів ліквідованого Окружного адміністративного суду м.Києва до утвореного Центрального окружного адміністративного суду м.Києва.
	Рада суддів своїм рішенням повторно призначає І.Отрош на посаду голови Печерського районного суду Києва.
20 жовтня	Рада національної безпеки і оборони , розглянувши ситуацію, що склалася навколо підготовки і проведення дострокових парламентських виборів: • "висловлює стурбованість подіями, що сталися внаслідок спроб, на порушення Конституції, оскаржити в судах загальної юрисдикції рішення Президента, видане в межах його конституційних повноважень, про дострокове припинення повноважень ВР VI скликання"; • визнає незадовільним стан виконання рішення РНБО від 13 жовтня 2008р.; • приймає рішення "запропонувати Президенту України розглянути питання щодо зупинення дії Указу Президента "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів" №911 від 9 жовтня 2008р.". Президент В.Ющенко видає Указ №951, яким вводить у дію зазначене рішення РНБО.



Дата	Подія, коментар
21 жовтня	Президія Ради суддів ухвалює звернення до Президента В.Ющенка, в якому висловлює занепокоєння руйнівними процесів у сфері правосуддя, зумовлених черговою політичною кризою, і прохання до Президента вжити заходів з відновлення правопорядку в державі, порушеного, зокрема й указами Президента №921 від 10 жовтня 2008р., №922 від 13 жовтня, №932 і №933 від 15 жовтня, №940 і №941 від 16 жовтня, №942 від 17 жовтня 2008р. У Зверненні наголошується на тому, що здійснені цими указами утворення та ліквідація судів, переведення суддів з одного суду до іншого, фактичне призначення/звільнення суддів на адміністративні посади відбулися з порушенням порядку, встановленого Конституцією і законами України.
13-14 листопада	Відбувається IX з'їзд суддів України , в якому бере участь Президент В.Ющенко. В рішеннях з'їзду відзначається, що виконуючи рішення VII чергового і VIII позачергового з'їздів суддів України, судді й суди України, органи суддівського самоврядування, попри іноді пряму протидію з боку деяких політиків становленню судів як самостійної гілки влади, досягли певних позитивних зрушень в утвердженні в Україні самостійної і незалежної судової влади та її подальшого зміцнення, забезпечення верховенства права і права кожного на справедливий судовий розгляд незалежним і неупередженим судом. Однак процесу подальшого розвитку і вдосконалення судочинства заважає ряд негативних факторів , які істотно впливають на ефективність роботи судів і суддів, якість і доступність правосуддя. Конституційні гарантії самостійності судів і незалежності судів в Україні повною мірою не забезпечені. На найвищому державному рівні й досі не сприймаються як фундаментальні положення Конституції і міжнародно-правових актів, згідно з якими однією з основних ознак правової і демократичної держави є наявність в ній самостійної і незалежної судової влади. Певні політичні сили вдаються до спроб чинити відвертий тиск на суддів, грубо втручаються у здійснення правосуддя. Все це перешкоджає належному судовому захисту конституційних прав і свобод громадян, значною мірою зумовлює численні скарги на винесені судами рішення і звернення громадян до Європейського суду з прав людини.
16 грудня	Парламент затверджує порядок денний третьої сесії ВР і вносить до нього питання про розгляд у другому читанні проекту Закону "Про суддоустрій і статус суддів" (реєстр. №0916 і №0917).
2009	
5 січня	Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається з листом до Верховної Ради, в якому йдеться про неприпустимість розгляду у другому читанні і прийнятті в цілому проекту Закону "Про суддоустрій і статус суддів" (реєстр. №0916 та №0917). Конститується, що внесені Президентом В.Ющенком законопроекти (об'єднані в один вказаний проект) були прийняті в першому читанні 3 квітня 2007р. неповноважною Верховною Радою. <i>По-перше</i> , прийняття в такий спосіб базового для судової системи закону поставить під сумнів легітимність діяльності судів, а отже, й легітимність судового захисту прав і свобод громадян. <i>По-друге</i> , законопроект є неприйнятним за своїм змістом: його концептуальні положення мають відверто неконституційний характер, ігнорують принцип верховенства права і правові засади функціонування державної влади, передбачають вочевидь хибні, юридично, соціально та економічно необґрунтовані підходи до суддоустрою. Визначаючи нагальну потребу України в судовій реформі, Голова Верховного Суду констатує, що законопроект, "який наповнило "проштовхуватися" зацікавленими в ньому особами та подіється ними як реформаторський, насправді не має нічого спільного із справжньою судовою реформою". У листі містяться прохання не допускати розгляду законопроектів у другому читанні та ухвалення його в цілому – й таким чином "запобігти формуванню нелегітимної законодавчої бази для здійснення правосуддя, руйнуванню конституційних засад функціонування судової влади".
17 грудня	Конституційний Суд приймає Рішення №32-рп, яке формально-юридично виводить з-під впливу Президента Державну судову адміністрацію. Рішенням визнаються неконституційними положення Закону "Про суддоустрій України" стосовно призначення суддів на посаду і звільнення з посади Президентом.
22 грудня	Конституційний Суд приймає Рішення №34-рп у справі про призначення суддів на адміністративні посади, яким роз'яснює повноваження Ради суддів щодо призначень суддів на адміністративні посади, вказуючи, що відповідно до Закону "Про суддоустрій" "Рада суддів України повноважна давати рекомендації стосовно такого призначення тому органу (посадовій особі), який законом наділений цими повноваженнями". КСУ зобов'язує Парламент невідкладно виконати його Рішення №1-рп від 16 травня 2007р. щодо законодавчого врегулювання питання про призначення суддів на адміністративні посади в судах.
23 грудня	Рада суддів припиняє здійснювати призначення суддів на адміністративні посади, призначивши за цей час 1 000 суддів на посади голів і заступників голів судів різних рівнів, включно з вищими спеціалізованими судами. Верховна Рада вдарує не виконала припису КСУ, оскільки це питання вже перетворилося з правового на політичне, а тому не могло бути вирішене під час президентських виборів.
25 грудня	Парламент утворює Тимчасову спеціальну комісію з підготовки концепції судово-правової реформи (Постанова №1789), визначивши термін її діяльності – шість місяців. 14 травня 2010р. Парламент заслухав звіт цієї Комісії і взяв його до відома, не підтримавши пропозицію подробиць. Таким чином, підготовлений Комісією проект Концепції судово-правової реформи схвалений не був. Рада суддів , взявши до відома Рішення КСУ № 34-рп від 22 грудня 2009р., рекомендує головам судів і їх заступникам, призначеним нею на ці посади в період з 31 травня 2007р. по 22 грудня 2009р. продовжити виконання їх повноважень до завершення термінів, на які їх призначено. Крім того, вирішено це раз звернутися до Парламенту з проханням невідкладно законодавчо врегулювати питання призначення суддів на адміністративні посади. Розглянувши ситуацію, що склалася у ВАСУ у зв'язку із завершенням передбаченого законом терміну перебування на посаді Голови цього суду О.Пасенюка, Рада суддів констатує, що суддя О.Пасенюк не вправі виконувати обов'язки Голови зазначеного суду. За таких обставин, відповідно до закону, обов'язки Голови ВАСУ має виконувати перший заступник Голови М.Сірош. Рада суддів засуджує відверте ігнорування закону в частині визначеного порядку виконання обов'язків Голови ВАСУ президією цього суду, конференцією суддів адміністративних судів України, О.Пасенюком і вчинення ними дій та ухвалення рішень, що не узгоджуються з чинним законодавством.
2010	
17 січня	Відбувається I тур виборів Президента України.
7 лютого	За результатами II туру виборів Президентом України визнано В.Януковича.
2 березня	Голова Верховного Суду В.Онопенко та Голова Ради суддів П.Пилипчук звертаються до Президента В.Януковича з листом, в якому висловлюють своє бачення судової реформи. Зокрема, вони відзначають, що необхідно, <i>по-перше</i> , відмовитися від силового "проштовхування" в нелегітимний спосіб проекту Закону "Про суддоустрій і статус суддів" (реєстр. №0916 та №0917), <i>по-друге</i> , визначитися з концептуальними засадами подальшого здійснення суспільно орієнтованої судової реформи.



11 березня	Конституційний Суд приймає Рішення №8-рп у справі щодо офіційного тлумачення термінів "найвищий судовий орган", "вищий судовий орган", "касаційне оскарження", які містяться у ст.125, 129 Конституції. КСУ вирішив, що відповідні положення ст.125 і 129 Конституції означають, що: в судовому процесі можливе лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; вищі суди здійснюють повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів; конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції. Таким чином, касаційними судами в Україні фактично визнаються лише вищі спеціалізовані суди, а Верховний Суд – стає "найвищим судовим процесуальним статусом. З одного боку, це усунуло з судового процесу т.зв. подвійну касацію, з іншого – створило правові (конституційні) передумови для законодавчого зниження процесуального статусу Верховного Суду і зменшення його впливу на судочинство.
24 березня	Президент В.Янукович видає Указ №440, яким утворює Робочу групу з питань судової реформи. Призначивши її головою Міністра юстиції О.Лавриновича. Робоча група створена "з метою невідкладної підготовки узгоджених пропозицій щодо подальшого комплексного реформування судової системи, забезпечення гарантій реалізації конституційного права громадян на судовий захист, удосконалення законодавчої бази стосовно судочинства, статусу суддів".
25 березня	Конституційний Суд приймає Рішення №9-рп, яким визнає неконституційною Постанову Верховної Ради "Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад" від 30 травня 2007р.
6 квітня	Конституційний Суд приймає Рішення №11-рп, яким встановлює, що "окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України". Цим сумнівним з правової точки зору Рішенням визнано конституційним утворення в Парламенті пропрезидентської коаліції "Стабільність і реформи", що забезпечило, по-перше, подальше функціонування Верховної Ради VI скликання (відповідно до чинної на той час Конституції в разі не сформування впродовж одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції повноваження Верховної Ради могли бути достроково припинені), по-друге, можливість прийняття потрібних для Президента законів, у т.ч. в частині судової реформи.
11 травня	Рішення КСУ створило базові передумови для судової реформи 2010р. Судді Верховного Суду звертаються до Президента В.Януковича з приводу помилок підходів до визначення напрямів подальшого розвитку судової системи. вибраних Робочою групою з питань судової реформи. Констатують, що ці підходи не базуються на Конституції, а їх реалізація на законодавчому рівні посилить руйнівні процеси у сфері правосуддя, істотно похитне незалежність судової влади, призведе до погіршення судового захисту прав і свобод громадян. У зверненні містяться прохання до Президента не ухвалювати за результатами діяльності Робочої групи рішення, спрямованих на руйнацію правосуддя.
13 травня	Парламент приймає Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження", яким: наділяє Вищу раду юстиції повноваженнями, не передбаченими Конституцією; змінює порядок оскарження актів, дій та бездіяльності Президента, Парламенту, Вищої ради юстиції.
20 травня	Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається до Президента В.Януковича з пропозицією застосувати право вето до цього Закону.
20 травня	Парламент приймає Постанову №2276, якою визнає такою, що втратила чинність, свою Постанову "Про прийняття за основу проєктів законів про внесення змін до Закону "Про судочестві України" та про внесення змін до Закону "Про статус суддів" №846 від 3 квітня 2007р.
31 травня	Постанова усунула формальні перешкоди для розгляду відповідного законопроєкту Президента В.Януковича, внесення якого очікувалося найближчим часом. Відбувається засідання Робочої групи з питань судової реформи (частини її складу, попередньо відібраної Адміністрацією Президента) за участю Президента В.Януковича, на якій голова Робочої групи О.Лавринович представляє проєкт Закону "Про судочестві України і статус суддів". З критикою концептуальних положень цього законопроєкту виступає лише один учасник засідання Робочої групи – голова Верховного Суду В.Онопенко.
2 червня	Президент В.Янукович вносить цей законопроєкт на розгляд Парламенту як першочерговий.
2 червня	Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається до Верховної Ради з проханням не ухвалювати внесений Президентом проєкт Закону "Про судочестві і статус суддів", як такий що суперечить Конституції і призведе до руйнації судової системи та посилення залежності суддів.
3 червня	Парламент приймає внесений Президентом проєкт Закону "Про судочестві і статус суддів" у першому читанні.
21 червня	Президія Ради суддів ухвалює звернення до Голови Верховної Ради В.Литвина, в якому констатує, що окремі положення проєкту Закону "Про судочестві України і статус суддів" не узгоджуються з Конституцією, європейськими стандартами, рішеннями Конституційного Суду, рекомендаціями Венеціанської комісії і висловлює прохання провести парламентські слухання до розгляду цього законопроєкту в другому читанні та направлення його на експертизу до Венеціанської комісії.
7 липня	Парламент приймає внесений Президентом проєкт Закону "Про судочестві і статус суддів" у другому читанні та в цілому як закон.
12 липня	Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається до Президента В.Януковича з листом, у якому висловлює та обґрунтовує прохання застосувати до прийнятого Парламентом Закону "Про судочестві і статус суддів" право вето.
27 липня	Президент В.Янукович підписує Закон "Про судочестві і статус суддів", яким започатковується судова реформа.

¹ Адміністративні посади в судах – посади голови та заступника голови суду.

3. ВІДПОВІДНІСТЬ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010р. МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ І КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Процес реформування судової влади, започаткований у 2010р., супроводжувався намаганнями перегляду певних балансів у системі взаємовідносин “Президент – Парламент – суди” і створення правового підґрунтя для функціонування судочинства як одного з елементів єдиної владної “вертикалі”. При цьому, складові суддівської незалежності невпинно звужувались і водночас – посилювалася роль Вищої ради юстиції, яка була наділена невластивими повноваженнями призначати на посади та звільняти з посад голів і заступників голів усіх судів загальної юрисдикції (крім Верховного Суду) – що попередніми роками неодноразово визнавалося неприйнятним Конституційним Судом.

Такий підхід дозволив провести ротацію (заміну) керівництва переважної більшості судів, ключових у судовій системі, призначити в них на адміністративні посади (в т.ч. в касаційних судах) нових голів з числа лояльних суддів (переважно вихідців зі Східного регіону країни).

3.1. ЗАКОН “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО НЕДОПУЩЕННЯ ЗЛОВЖИВАНЬ ПРАВОМ НА ОСКАРЖЕННЯ”

Трансформація судової влади відповідно до політичних потреб започаткована прийняттям 13 травня 2010р. Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”, яким, у супереч міжнародним стандартам, суттєво звужені гарантії для суддів, стосовно яких вирішувалися питання про звільнення з посади у зв’язку з порушенням присяги, можливості судового оскарження рішень (подань) Вищої ради юстиції із зазначених питань. Зокрема, Законом:

- Кодекс про адміністративні правопорушення доповнено ст.188-32, згідно з якою судді визнані суб’єктами адміністративної відповідальності за ненадання інформації, копій судових справ, що перебувають у їх провадженні та не розглянуті по суті, за вимогами Вищої ради юстиції;
- у Кодексі адміністративного судочинства визначена допустимість оскарження актів, дій та бездіяльності Верховної Ради, Президента України та Вищої ради юстиції лише до Вищого адміністративного суду як до суду першої й останньої інстанції (з недопустимістю при цьому вжиття заходів забезпечення адміністративного позову у формі зупинення рішень вказаних органів та заборони вчиняти їм певні дії);

Змінами до Закону “Про Вищу раду юстиції”:

- спрощено порядок прийняття рішень Вищою радою юстиції, а саме голосуванням не кваліфікованої, а простої більшості членів;
- надано право цьому органу вилучати копії судових справ, розгляд яких не закінчено,

з можливістю застосування заходів адміністративної відповідальності до суддів та інших посадових осіб, за ненадання копій таких справ;

- визначено безпосередньо в цьому Законі, а не в Законі “Про статус суддів”, досить широкі за обсягом критерії визнання тих чи інших вчинків й бездіяльності суддів в якості порушення присяги;
- передбачена можливість розгляду Вищою радою юстиції питань про звільнення судді з посади за особливих обставин у разі його відсутності (навіть з поважних причин – хвороба, відпустка тощо) і допустимість оскарження суддею такого рішення винятково до Вищого адміністративного суду, у складі якого для цих цілей було утворено спеціальну палату з відповідним чином відібраних суддів.

Зазначені положення Закону уможливили вплив з боку Вищої ради юстиції та її членів, більшість з яких є представниками інших, аніж судова, гілок державної влади, на суддів під час здійснення ними правосуддя, а також передбачили суттєве звуження визначеного Конституцією обсягу гарантій самостійності судів і незалежності суддів, можливостей захисту останніми, як носіями судової влади, їх прав, пов’язаних із спростуванням висунутих обвинувачень у вчиненні дисциплінарних правопорушень та від безпідставного звільнення з посади.

У зв’язку з очевидною неконституційністю вказаних вище положень Закону, які зумовили суттєве звуження гарантій самостійності і незалежності судів, Верховний Суд звернувся з відповідним поданням для визнання їх неконституційними до Конституційного Суду України (КСУ).

За цим поданням єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні 16 червня 2011р. прийняв Рішення №5-рп, яким фактично відкрив дорогу для застосування оспорюваних положень на практиці. А саме, Конституційним Судом були визнані такими, що відповідають Конституції:

– *положення КАС України*

- п.1 ч.5 ст.117 щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради та Президента України або встановлення для них заборони вчиняти певні дії;

– *положення Закону “Про Вищу раду юстиції”*

- ч.1 ст.24 щодо правомочності засідань Вищої ради юстиції;
- ч.3 і 6 ст.32 щодо визначення вчинків, які є порушенням суддею присяги;
- ч.6 ст.46, згідно з якими повторна неявка на засідання Вищої ради юстиції судді, який оскаржує рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів про притягнення його до дисциплінарної відповідальності, є підставою для розгляду справи за його відсутності.

Конституцій Суд також визнав конституційним виключення зі ст.30 Закону “Про Вищу раду юстиції” норми про те, що член Вищої ради юстиції, який порушив питання перед Вищою радою юстиції про звільнення судді з посади, не бере участі в голосуванні під час прийняття рішення.

З решти питань, порушених у конституційному поданні Верховного Суду, конституційне провадження було припинено.

Окремі думки щодо цього Рішення КСУ, в яких висловлено принципову незгоду з багатьма висновками, висловили п’ять суддів Конституційного Суду (В.Бринцев, М.Маркуш, В.Шишкін, В.Кампо, Д.Лилак).

Венеціанська комісія надала загалом негативний висновок стосовно Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” (врізка “Висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань...”).

Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” став правовою основою для забезпечення “включення” корпусу суддів України в єдине русло проваджуваної в державі політики централізації влади, беззаперечного визнання правомірними будь-яких рішень парламентської більшості і Глави держави. На основі цього Закону у 2010р. - I половині 2011р. проведено низку гучних звільнень суддів за порушення присяги, в т.ч. показовий характер мали звільнення судді Верховного Суду України, заступника Голови Ради суддів України у 2007-2010рр. О.Волкова, голови Окружного адміністративного суду Києва О.Бачуна та цілого ряду інших. Це справило значний “виховний” психологічний вплив на представників судової влади загалом і на прикладі самих суддів продемонструвало можливості застосування судів для потреб “вибіркового правосуддя”.

9 січня 2012р. Європейський суд з прав людини прийняв рішення, що Україна має забезпечити якомога швидше поновлення О.Волкова на посаді судді Верховного Суду. У рішенні ЄСПЛ було визнано допущення Україною під час вирішення питань звільнення

Висновок

Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”²

(витаг)

“...Залишається незрозумілим, чим викликана необхідність внесення цих змін. У пояснювальній записці говориться тільки про те, що існуючий порядок є нечітким і необхідно уточнити його з тим, щоб “унеможливити зловживання правом на судове оскарження”, без подальшого пояснення. Жодних прикладів передбачуваних зловживань не наводиться” (п.8).

...Інше питання, що викликає стурбованість, – це відповідність цього Закону Конституції України. Враховуючи, що ч.8 ст.129 Конституції передбачено перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку “крім випадків, встановлених законом”, виглядає недоречним, що звичайним законом можна виключити справи найбільшої важливості з процедури перегляду в апеляційному та касаційному порядку без надання будь-якого обґрунтування щодо необхідності цього. У деяких інших аспектах, закон слідує Конституції, і це також є джерелом проблем з точки зору відповідності європейським стандартам” (п.9).

...“Законом про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” внесено суттєві зміни, особливо в частині компетенції та здійснення повноважень ВРЮ, посилено її роль. Однак, склад ВРЮ, який визначено Конституцією України, залишається проблемним. Навіть після внесених змін, якими окремих суб’єктів формування ВРЮ зобов’язано призначати за своєю квотою суддів, *склад ВРЮ не відповідає європейським стандартам*, оскільки з 20 членів ВРЮ лише 3 є суддями, які обрані самими суддями. Отже, повноваження ВРЮ не можуть розширюватися, як це було зроблено законом, а навпаки мають скорочуватися та обмежуватися лише тими, що безпосередньо визначені Конституцією України (виключаючи положення щодо призначення суддів на адміністративні посади). Для того, щоб врівноважити проблематичність складу Ради, необхідне суворе регулювання вимог щодо несумісності. Інші проблемні питання, пов’язані з повноваженнями ВРЮ: 1) повноваження ВРЮ вилучувати у судів копії судових справ, провадження у яких не закінчено, викликає серйозну стурбованість щодо гарантій незалежності суддів; 2) у дисциплінарному провадженні член ВРЮ, який вніс пропозицію про звільнення судді з посади, не має права приймати участь у прийнятті рішення з цього питання; 3) особливо у зв’язку з проблемністю складу ВРЮ, той факт, що кворум, необхідний для прийняття рішення про звільнення судді з посади, було знижено, викликає жаль” (п.49).

...Ризик політизації дисциплінарного провадження є високим і може мати охолоджуючий ефект на суддів, послаблюючи таким чином їх незалежність” (п.50).

* Схвалений Венеціанською комісією на 84 пленарному засіданні 15-16 жовтня 2010р.

заявника з посади судді чотирьох порушень ст.6 Європейської Конвенції з прав людини щодо права на справедливе судочинство, а саме щодо принципів незалежного та неупередженого трибуналу (суду), в т.ч. під час прийняття рішень щодо О.Волкова Вищою радою юстиції. Крім того, суд визнав і порушення ст.8 (право на повагу до приватного та родинного життя) та вирішив, що Україна має сплатити О.Волкову €6 000 компенсації моральних збитків та €12 тис. – компенсації видатків. Суд також зазначив, що справа О.Волкова висвітлює системні проблеми у функціонуванні української судової системи, зокрема, щодо розподілу повноважень, і порекомендував Україні негайно змінити законодавчу базу.

3.2. ЗАКОН “ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ”

7 липня 2010р. Верховна Рада прийняла Закон “Про судоустрій і статус судів”, який, з одного боку, передбачив ряд позитивних, таких, які відповідають міжнародним стандартам судочинства, положень, а з іншого – позбавив Верховний Суд України повноважень найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. Шляхом скорочення судів, повноважень і порядку допуску справ до провадження у ньому Закон перетворив Верховний Суд фактично на “декоративний” орган правосуддя, що мало на меті вилучити його, як найбільш незалежного в судовій системі, з процесуального механізму перегляду судових рішень у найбільш важливих справах політичного характеру.

Венеціанська комісія у спільному з Дирекцією з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Висновку до Закону №588 від 15-16 жовтня 2010р. зокрема, **визнала позитивними такі складові встановлених ним положень:** (1) запровадження системи автоматизованого документообігу та розподілу справ у судах; (2) передбачений порядок безстрокового обрання судді після випробувального терміну, оскільки лише у виключних випадках судді не можуть бути призначені безстроково; (3) Державну судову адміністрацію було передано під судовий контроль; (4) ліквідовано військові суди (п.128 Висновку).

Такими, що відповідають міжнародним стандартам, Венеціанська комісія визнала в цілому й передбачені Законом достатньо прозорі та відкриті процедури призначення суддів на посади вперше, а також порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України переважно із суддів (пп.46, 48, 81 Висновку). Водночас, підкреслювалося, що залишилися незрозумілими питання про присутність у складі ВККСУ члена, який призначається Міністром юстиції з правом голосу, що може викликати сумніви, принаймні на рівні заяв, щодо незалежності Вищої кваліфікаційної комісії, і не узгоджується з принципом розподілу влади.

Однак, незважаючи на загалом такі, що відповідають світовим стандартам, процедури добору кандидатів у судді, передбачені Законом, на практиці вони стали предметом значних маніпулювань. Так, у 2011р. відбувся перший добір суддів за новими правилами. Але відразу ж після призначення окремих кандидатів з невисоким рейтингом до віддалених судів, до яких було оголошено конкурс, їх без будь-якого

конкурсу було переведено до судів Києва. Переведення суддів до судів вищого рівня також відбувається без конкурсу (його навіть не передбачено Законом). Добір суддів до апеляційних і касаційних судів проводиться в кулуарний спосіб, всупереч міжнародним стандартам судочинства, без з’ясування професійного рівня, стажу і заслуг кандидатів на вищі посади, без оголошення конкурсів. Тенденцією останніх років є переведення суддів до столичних судів зі Східного регіону, внаслідок чого в останньому утворилася значна кількість суддівських вакансій, не заповнених і дотепер.

Законом, одночасно з новим урегулюванням питань судоустрою і статусу суддів в Україні, були внесені зміни до процесуального законодавства (КПК, ГПК, ЦПК, КАС), що, всупереч положенням ч.2 ст.125 Конституції України про конституційний статус Верховного Суду як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, практично виключили його функціонування як судового органу, а також унеможливили реалізацію громадянами та юридичними особами права звертатися безпосередньо до Верховного Суду за захистом їх прав і законних інтересів, оскаржувати дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ч.1 і 2 ст.55 Конституції). Зокрема:

- Верховному Суду було надано право лише переглядати рішення суду (судів) касаційної інстанції за умови неоднакового застосування ним (ними) одних і тих самих норм *матеріального* (а не й процесуального, як було раніше) *права*, що мало наслідком ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах. При цьому було визначено такий механізм допуску заяв учасників провадження про перегляд Верховним Судом оскаржених рішень вищих спеціалізованих судів із зазначеної підстави, за якого питання про допуск їх до провадження у найвищому судовому органі в системі судів загальної юрисдикції в Україні проводиться колегією суддів відповідного касаційного суду, рішення якого оскаржено, і остання вправі відмовити в такому допуску (без можливості оскарження ухвали з цього питання);
- Верховний Суд був позбавлений можливості ухвалювати власні рішення по суті справи, що переглядається, і отримав можливість лише скасовувати відповідне судове рішення з направленням справи на новий розгляд до суду касаційної інстанції;
- передбачено скорочення числа суддів Верховного Суду з 90 до 20 осіб, ліквідація судових палат, а також передання безпосередньо на основі відповідних законодавчих положень приміщень Верховного Суду, в яких розміщувалися судові палати в цивільних і кримінальних справах, новоутвореному Вищому спеціалізованому суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Зазначені положення Закону “Про судоустрій і статус судів” отримали негативну оцінку Венеціанської комісії у згаданому вище Висновку №588 (врізка “Висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань...”).

Висновок

Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” № 588/2010 від 18 жовтня 2010р.

(витяг)

“...Таким чином повноваження, які збережено за Верховним Судом, стосуються питань дуже виняткового характеру (ч.2 ст.38). Незважаючи на те, що Верховний Суд і надалі залишається найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, його основне право здійснювати нагляд за тлумаченням та застосуванням закону судами нижчого рівня повністю розподілено між трьома вищими спеціалізованими судами... Положення п.1 ч.2 ст.38 Закону про те, що Верховний Суд переглядає справи з підстав неоднакового застосування судами касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом, є дуже спірними. Компетенція Верховного Суду стосується лише питань матеріального права. Не зовсім зрозуміло, навіщо відмовляти Верховному Суду у повноваженнях стосовно процесуального права, особливо, якщо найбільше питання справедливого судочинства (ст.6 Європейської Конвенції з прав людини) стосується саме процесуальних питань” (пп.24 і 29).

...У сторін немає прямого доступу до Верховного Суду. Це впливає із відповідних положень процесуального законодавства, які передбачають, що касаційну скаргу потрібно подавати через вищий спеціалізований суд – той самий, який уже виніс оскаржуване рішення, і, що цей самий вищий спеціалізований суд вирішуватиме приймати скаргу до розгляду чи ні” (п.32).

Обраний спосіб необґрунтовано обмежує функції Верховного Суду та перешкоджатиме йому виконати свою конституційну функцію, як найвищого органу судової влади. На практиці, новий порядок поставить вищі спеціалізовані суди над ним, оскільки тільки вони зможуть вирішити, які справи можуть бути передані Верховному Суду” (п.33).

З огляду на вказане, Венеціанська комісія рекомендувала, що “Верховному Суду має бути дозволено самому вирішувати питання про прийнятність скарг щодо колізій у тлумаченні між вищими спеціалізованими судами”. Мають бути також внесені зміни до законодавства України, які б забезпечили прямий доступ до Верховного Суду у справах про порушення Україною міжнародних зобов’язань, і юрисдикція цього Суду загалом розширена, що відповідало б його конституційному статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції (пп.34, 129 Висновку).

12 листопада 2010р. Пленум Верховного Суду України прийняв постанову про звернення до Конституційного Суду з конституційним поданням про визнання неконституційними вказаних вище положень Закону “Про судоустрій і статус суддів” і внесених ним

змін до процесуального законодавства, якими було позбавлено Верховний Суд конституційного статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції й унеможливлено реалізацію громадянами та юридичними особами права на пряме звернення за захистом їх прав й законних інтересів до Верховного Суду.

12 липня 2011р. КСУ, незважаючи й на оцінку цих законодавчих положень, як неконституційних, неприпустимих з точки зору потреб утвердження верховенства права, надану Венеціанською комісією, прийняв Рішення №9-рп, яким припинив провадження за зазначеними конституційним поданням Верховного Суду, а також за аналогічним поданням 54 народних депутатів України, в частині вирішення питань: утворення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ; позбавлення Верховного Суду статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції; запровадження Законом “Про судоустрій і статус суддів” механізму допуску справ до провадження у Верховному Суді.

Рішення було мотивоване начебто недостатністю правових обґрунтувань тверджень суб’єктів права на конституційне подання. Однак, Закон “Про Конституційний Суд України” дає КСУ повноваження за власною ініціативою вирішити питання про визнання неконституційними відповідних норм законів у процесі здійснення конституційного провадження у справі, в разі встановлення таких обставин.

Ухвалою №17-рп від 29 березня 2011р. Конституційний Суд також припинив за непідвідомчістю питань, порушених у ньому, провадження за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підп.1 п.1 розділу XIII “Перехідні положення” Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, якими передбачалося, що Кабінет Міністрів у місячний строк з дня набуття чинності цим Законом має забезпечити розміщення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ в адміністративних приміщеннях, де на день набуття чинності цим Законом розміщувалися судові палати у цивільних і у кримінальних справах Верховного Суду. Це конституційне подання обґрунтовувалося Верховним Судом тим, що встановлюючи вказану норму в Законі “Про судоустрій і статус суддів”, Верховна Рада фактично перебрала на себе функцію управління конкретними об’єктами державної власності – яка, згідно з Основним Законом, належить до виключної компетенції Кабінету Міністрів.

Законом “Про судоустрій і статус суддів”, всупереч міжнародним стандартам гарантування незалежного судочинства¹ та положенням Конституції України про неприпустимість впливу на суддів у будь-який спосіб і звуження існуючих прав і свобод, було також суттєво знижено гарантії належного фінансового та матеріального забезпечення, соціального захисту,

¹ А саме – п.54 Рекомендації CM/REC (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки, де визначено, що мають існувати гарантії збереження належної оплати праці для суддів на випадок хвороби, відпустки з догляду за дитиною, а також гарантії виплат у зв’язку з виходом на пенсію, що мають відповідати попередньому рівню оплати праці тощо. Докладно див.: Розділ 1 цього Огляду.



а також безпеки для працюючих суддів, встановлені Законом “Про статус суддів” 1992р. Зокрема:

- скасовано право суддів на відставку за станом здоров’я;
- зменшено розмір вихідної допомоги при виході у відставку;
- звужено перелік посад, час роботи на яких зараховується до суддівського стажу;
- скасовано право суддів на отримання протягом шести місяців з часу призначення на посаду житла в постійне користування, а також на його охорону за рахунок коштів бюджету.

Питання про неконституційність зазначених положень Закону “Про судоустрій і статус суддів” у частині щодо звуження гарантій матеріального забезпечення та соціального захисту суддів також порушувалося в конституційному поданні Верховного Суду². Однак, ця частина подання розглядається Конституційним Судом в окремому провадженні й досі (тобто понад два роки).

Не розглянуте й інше подання Верховного Суду – щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст.2 та абз.2 п.2 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” Закону “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” (від 8 липня 2011р.) та ст.138 Закону “Про судоустрій і статус суддів” (від 7 липня 2010р., у редакції Закону від 8 липня 2011р.) стосовно обмеження розмірів і зміни інших умов виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці (справа розглядається Конституційним Судом з 17 травня 2012р.)³.

Оскарженими положеннями названих законів, всупереч положенням Конституції про гарантування незалежності суддів, забезпечення державою фінансування та належних умов функціонування судів і діяльності суддів, міжнародним стандартам гарантування незалежного й неупередженого судочинства:

- обмежено максимальним розміром у 10 прожиткових мінімумів для осіб, які втратили працездатність, розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії та ін.);
- скасовано підвищення розміру цієї виплати при стажі роботи на посаді судді понад 20 років на 2% заробітку за кожен рік, але не більше 90% заробітку;
- допущені інші обмеження розмірів і змінено умови виплати пенсій та довічного грошового утримання суддів у відставці.

Водночас, 15 грудня 2011р. КСУ за конституційним поданням 54 народних депутатів України про відповідність Конституції України (конституційність) окремих положень Закону “Про судоустрій і статус суддів”, КПК України, ГПК України, ЦПК України, КАС України прийнято Рішення №17-рп.

У цьому Рішенні визнано конституційними положення, згідно з якими

- допускається використання в судах, поряд з державною, регіональних мов або мов меншин (ч.4 і 5 ст.12 Закону “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”);
- передбачено підстави та порядок вирішення питання про допуск вищим спеціалізованим судом справи до її провадження у Верховному Суді (ст.400¹⁸ КПК, ст.111¹⁶, 111²¹ ГПК, ст.240 КАС, ст.360 ЦПК);
- скорочені процесуальні терміни звернення громадян до суду (ч.2 і 4 ст.99, ч.2 і 3 ст.186, ч.2 ст.212 КАС, ч.3 ст.43³, ст.110 ГПК, ч.5 ст.151, ч.1 ст.199, ч.1 і 2 ст.294, ч.1 ст.325, ч.2 ст.329 ЦПК);
- встановлюються терміни зміни позивачем предмета або підстави позову, а також терміни подання відповідачем зустрічного позову (ч.4 і 5 ст.22, ч.1 ст.60 ГПК);
- регулюються терміни подання відповідачем клопотання про передачу справи з одного адміністративного суду до іншого, встановлюються порядок подання клопотання про колегіальний розгляд справи, а також регламентуються терміни подання заяви про відвід (самовідвід) судді, секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача (ч.1 ст.22, ч.2 ст.24, ч.3 ст.30 КАС);
- встановлюються терміни подання сторонами спору доказів у справі (ч.2 ст.27, ч.1 ст.131 ЦПК);
- змінюється порядок виклику та повідомлення осіб, які беруть участь у справах, про судовий розгляд позовів і скарг без їх присутності в судових засіданнях та низка інших, запроваджених Законом “Про судоустрій і статус суддів” (ч.3 і 4 ст.33, ч.11 ст.35, ст.38 КАС, ч.1 ст.64 ГПК, ч.5 ст.74 ЦПК).

3.3. ЗАКОН “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ВЕРХОВНИМ СУДОМ УКРАЇНИ”

Про те, що в основі стратегії реформування судової системи в Україні полягає насамперед фактор політичної, а не правової доцільності, свідчить факт прийняття Парламентом 20 жовтня 2011р. Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України”. Закон було прийнято після того, як попередній Голова Верховного Суду В.В.Онопенко, термін повноважень якого на посаді сплив у вересні 2011р., відмовився від балотування на чергових виборах на посаду Голови Верховного Суду.

Цим Законом внесені зміни до Закону “Про судоустрій і статус суддів”, якими кількість посад суддів

² Рішення про подання передбачене Постановою Пленуму Верховного Суду від 12 листопада 2010р.

³ Рішення про подання передбачене Постановою Пленуму Верховного Суду від 15 лютого 2012р.

у Верховному Суді збільшено з 20 до 48, відновлено роботу судових палат, а також запроваджено (як до липня 2010р.) адміністративні посади Першого заступника та заступників Голови Верховного Суду – секретарів судових палат, заступників секретарів судових палат.

І хоча в Пояснювальній записці до законопроекту вказувалося, що метою його прийняття є необхідність врахування Висновку Венеціанської комісії №588, жодного відновлення, розширення повноважень Верховного Суду в Законі не передбачалося. Навпаки, цим Законом вони були додатково звужені. Зокрема, змінами до процесуальних кодексів було передбачено розгляд уже не Верховним Судом, а відповідним вищим спеціалізованим судом (колегією суддів цього суду) заяв осіб про відновлення їх прав після визнання їх порушень у рішеннях національних судів Європейським судом з прав людини, коли такі порушення стали наслідком недотримання встановленої процедури судового розгляду справ (мали процесуальний характер).

3.4. ЗАКОН “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ”

З огляду на прийняття Парламентською асамблеєю Ради Європи резолюції №1862 (2012) “Функціонування демократичних інституцій в Україні”, в якій висловлювалося глибоке занепокоєння відсутністю незалежної судової системи, і враховуючи численні факти ініціювання дисциплінарної відповідальності і звільнення суддів за зверненнями прокурорів, викликаними незгодою з судовими рішеннями, що не останньою чергою було причиною різкого зменшення кількості виправдовувальних вироків у державі (до 0,2% у 2011р.) та збільшення випадків застосування взяття під варту в якості заходу забезпечення кримінального провадження, 28 квітня 2012р. Президент подав до Парламенту проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів”. Законопроект прийнятий як закон 5 червня 2012р.

Законом внесені загалом такі, що відповідають міжнародним стандартам судочинства, зміни до законів “Про Вищу раду юстиції” і “Про судоустрій і статус суддів”, згідно з якими:

- заборонено прокурорам звертатися зі скаргами відповідно до Вищої ради юстиції з метою проведення перевірок відомостей про порушення суддею присяги, про факт дисциплінарного проступку суддів Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, до Вищої кваліфікаційної

комісії суддів – щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів до часу завершення судового розгляду відповідної справи, набрання судового рішення в ній законної сили;

- членам Вищої ради юстиції з числа працівників прокуратури заборонено проводити перевірки підстав порушення присяги суддями за зверненнями прокурорів.

Законом, у контексті врахування рекомендацій, висловлених Венеціанською комісією у Висновку до Закону “Про судоустрій і статус суддів” і з метою часткової деполітизації (в рамках чинних положень Конституції) процесу призначення та обрання суддів на посади, внесені зміни до законів “Про Регламент Верховної Ради України” і “Про судоустрій і статус суддів” про можливість реалізації Главою держави і Парламентом їх установчих повноважень у цій сфері виключно в межах та на підставі подань Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, без проведення власних перевірок відповідності кандидатів на посади суддів установленим законодавством вимогам.

Однак, ці зміни без реформування на європейських засадах Вищої ради юстиції, усунення підконтрольності цього органу та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України політичним інститутам, входження представників останніх до їх складу, на практиці фактично не справили відчутного впливу на стан незалежності судової влади, суддів в Україні. Чинний склад зазначених органів з вирішення питань формування корпусу професійних суддів і здійснення щодо них дисциплінарних проваджень, за умов надзвичайного перевантаження в багатьох судах (це спричиняє порушення суддями термінів розгляду справ), змушує й надалі суддів бути лояльними до влади, приймати рішення в її інтересах навіть без будь-яких прохань з боку її представників.

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що розпочата у 2010р. судова реформа в Україні відзначалася лише частковим врахуванням міжнародних стандартів судочинства, містила значною мірою неконституційні положення, які уможливили використання судової влади в політичних цілях, зумовили значні проблеми для України на міжнародному рівні з точки зору визнання відповідності вітчизняної системи правосуддя критеріям справедливості, здатності ефективно гарантувати основні права і свободи людини, призвела до того, що Україна продовжує посідати провідні позиції серед держав-членів Ради Європи за кількістю звернень громадян за захистом їх прав до Європейського суду з прав людини. ■

4. СУДОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАН ПІСЛЯ РЕФОРМИ

Судова реформа 2010р. значною мірою змінила місце і роль судової влади в загальній системі державної влади, істотно вплинула на зміст і спрямованість вітчизняного судочинства, по-новому визначила статус суддів, порядок забезпечення (кадрового, організаційного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційно-технічного) діяльності судів і суддів. У результаті це визначило нову якість судової влади.

4.1. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ

Реформа змінила принципи та ключові елементи системи забезпечення судової влади (див. *“Схема забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції”*).

Президент. Формально-юридично Президента позбавлено ряду повноважень – призначати своїх представників до ВККСУ, проводити спеціальні перевірки діяльності суддів, визначати чисельність суддів у судах. Фактичного вплив Президента на судову владу збільшився.

Парламент. Відбулося звуження повноважень Верховної Ради у вирішенні питань, пов'язаних з обранням суддів безстроково. Фактично повністю усунуто від вирішення цих питань профільний парламентський Комітет.

Органи виконавчої влади. Суттєві важелі впливу на судову систему залишилися в руках **Кабінету Міністрів** і **Міністерства фінансів** – через остаточне визначення видатків державного бюджету, механізмів і норм соціального забезпечення суддів. **Міністерство юстиції** представлене у складі ВРЮ та ВККСУ, а також подає на розгляд Президента пропозиції про створення судів. **Міністерство внутрішніх справ** виконує функцію забезпечення безпеки судів і суддів. **Прокуратура** має своїх представників у ВРЮ, наділена правом ініціювати питання затримання чи арешту судді, вносить до ВККСУ вмотивоване клопотання про відсторонення судді від посади у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності.

Внутрішні зміни в системі самої судової влади по-новому визначили систему судів, принципи їх процесуальних взаємовідносин, порядок доступу громадян до правосуддя (схема *“Система судів загальної юрисдикції”*).

Верховний Суд під час судової реформи зазнав найбільш суттєвих змін. Відбулося зниження його процесуального статусу, фактичне процесуальне підпорядкування судам нижчого рівня – вищим спеціалізованим судом, позбавлення “права судити” – ухвалювати остаточні рішення по суті розглянутої справи.

Вищі спеціалізовані суди. Ці суди стали судами касаційної інстанції, їх наділено правом вирішення питання допуску справ до провадження Верховним Судом – визначати, які розглянуті ними справи Верховний Суд може переглядати, а які – ні. Утворено новий вищий спеціалізований суд – Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ (ВССУ). Його статус, порівняно з

іншими вищими спеціалізованими судами, є досить специфічним – законом він визначений вищим судом відносно загальних місцевих та апеляційних судів, хоча за Конституцією (ст. 125) вищий спеціалізований суд може бути вищим судом лише для спеціалізованих судів.

Вища рада юстиції. Повноваження ВРЮ істотно розширено, насамперед за рахунок: надання їй права призначати суддів на адміністративні посади в судах і звільняти з цих посад (Конституція таким правом її не наділяє); розширення підстав для звільнення суддів з посади за порушення присяги. Внаслідок судової реформи діяльність ВРЮ стала більш “захисною” від судового контролю, оскільки її рішення можуть бути оскаржені винятково у Вищому адміністративному суді. Водночас, реформа не усунула дублювання функцій ВРЮ та ВККСУ в питаннях формування суддівського корпусу – добору суддівських кадрів і відповідальності суддів.

Державна судово адміністрація. ДСА втратила статус центрального органу виконавчої влади і формально стала підпорядкованою суддівському самоврядуванню (підзвітна з'їзду суддів України, її голова та його заступники призначаються/звільняються Радою суддів України).

Суддівське самоврядування. Законодавче регулювання засад формування та функціонування органів суддівського самоврядування зазнало суттєвих змін. Закріплено інший порядок формування вищих органів суддівського самоврядування – за принципом рівного (замість пропорційного) представництва кожної судової юрисдикції. Змінено порядок формування вищих органів суддівського самоврядування – з'їзду суддів та Ради суддів України. Такі зміни створили передумови для посилення зовнішнього впливу на діяльність органів суддівського самоврядування, підвищення їх закритості, зниження ефективності.

Формування суддівського корпусу та кадрове забезпечення судів. Змінено систему органів, що здійснюють добір кандидатів на посаду судді – ліквідовано територіальні кваліфікаційні комісії, а їх повноваження передано ВККСУ. Законом упорядковано призначення на посаду судді вперше, регламентовано термін вирішення Президентом питання про призначення на посаду судді після отримання подання ВРЮ, звужено повноваження Верховної Ради під час розгляду питань обрання/звільнення суддів.

До Закону “Про судоустрій і статус суддів” уже 21 раз вносилися зміни, що є одним з переконливих

Міністр
ОСС

СЗЮ

ВРЮ

Міністерство внутрішніх справ

Спецпідрозділ судової міліції "Трифон"

підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповади до суду, охорона приміщень суду, органів судової системи, виконання функцій державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу

Прокуратура

ініціювання погань про надання Верховною Радою згоди на затримання чи арешт судді;

підтримання державного обвинувачення в суді; представлення інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах.

Генеральний прокурор (за посадою є членом ВРЮ); внесення до ВКС вмотивованого клопотання про відсторонення судді від посади у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності.

Всеукраїнська конференція працівників прокуратури

призначення двох членів ВРЮ

Самоврядні організації

Адвокатура

забезпечення правового захисту, представництва в суді та надання інших видів правової допомоги на професійній основі

З'їзд адвокатів України

призначення трьох членів ВРЮ

Державна судова адміністрація (ДСА)

представлення судів у відносинах з Кабінетом Міністрів і Верховною Радою під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, взаємодія з відповідними органами та установами, в т.ч. інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;

визначення чисельності суддів у судах – за поданням Міністра юстиції та на підставі пропозицій голів відповідних вищих спеціалізованих судів;

забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, ВКС, Національної школи суддів та органів суддівського самоврядування;

розробка і внесення пропозицій з удосконалення діяльності судів; прогнозу потреб у спеціалістах, здійснення замовлення на підготовку відповідних спеціалістів, забезпечення підвищення кваліфікації працівників апарату судів;

організація ведення судової статистики, діловодства та архіву, комп'ютеризація діяльності, автоматизація документообігу судів;

забезпечення ведення Єдиного державного реєстру судових рішень; організації діяльності служби судових розпорядників.

Голова ДСА:

призначення одного члена ВКС;

призначення і звільнення керівників апаратів апеляційних, вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду, їх заступників, присвоєння призначенням посадовим рангів державного службовця; застосування до призначених посадовців заохочень або накладення дисциплінарних стягнень

Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВКС) і членів добір кандидатів на посади суддів; внесення до ВРЮ рекомендацій про призначення кандидатів на посади суддів; надання рекомендацій про обрання на посаду судді безстроково;

зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності; порушення дисциплінарних справ, здійснення дисциплінарного провадження, застосування дисциплінарного стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів; ведення організаційно-штатного обліку кількості посад у судах; формування державного замовлення на професійну підготовку кандидатів на посади суддів; затвердження переліку юридичних ВНЗ зі спеціальної підготовки кандидатів на посади суддів

Служба дисциплінарних інспекторів

попередній аналіз заяв і повідомлень про неправомірні дії суддів; підготовка проектів висновків про наявність підстав для притягнення суддів місцевих та апеляційних судів до дисциплінарної відповідальності; виконання інших доручень члена ВКС під час дисциплінарного провадження

Національна школа суддів

спеціальна підготовка кандидатів і підвищення кваліфікації суддів; проведення наукових досліджень, науково-методичне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, ВКС і ВРЮ

Всеукраїнський з'їзд ВНЗ і наукових установ**

призначення трьох членів ВРЮ;
призначення двох членів ВКС

* Функції головної влади — органи судової влади

Державного розпорядника коштів Державного бюджету з фінансового забезпечення діяльності судів здійснюють:

Верховний Суд, Конституційний Суд, інші спеціалізовані суди — фінансове забезпечення діяльності цих судових установ;

ДСА — фінансове забезпечення діяльності всіх інших судів загальної юрисдикції, а також діяльності кваліфікаційних комісій суддів усіх рівнів, органів суддівського самоврядування та самої ДСА.

** З'їзд скликається Радою юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ, створеною Всеукраїнським з'їздом представників вищих навчальних закладів і наукових установ (2003р., м. Одеса). В листопаді 2006р. Рада була зареєстрована як приватна установа (один із засновників — С.Кивалова). 30 травня 2009р. на черговому З'їзді організаційно-правову форму Ради змінено — вона стала Всеукраїнською громадською організацією. Головою Ради обрано С.Кивалову, <http://legallawky.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=121661>; <http://ua.anticorruption.net.ua/index.php/2012-08-19-18-29-49/315-2012-09-08-01-44-59.html?tmpl=component&print=1&route=>.

підтверджені того, що багато заходів судової реформи 2010р. були безсистемними, непродуманими та необґрунтованими¹.

4.2. ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТІВ СУДОВОЇ РЕФОРМИ ТА ЇЇ НАСЛІДКИ

Кардинальні зміни у сфері судочинства отримали різні оцінки – в багатьох випадках протилежні за своїм змістом, що свідчить про неоднозначність базових законодавчих положень реформи, відсутність не лише консенсусу з питань напрямів розвитку вітчизняного судочинства, але й навіть намірів його досягти (натомість є намагання ухилитися від будь-яких попередніх обговорень планів діючої політичної влади з такого реформування). За таких умов реалізація навіть прогресивних цілей може призвести до негативних наслідків.

Загальні оцінки судової реформи

За словами Президента В.Януковича, Законом “Про судоустрій і статус суддів” “удосконалено процесуальне законодавство, посилено роль органів суддівського самоврядування, поліпшено стан незалежності судді”². На думку Міністра юстиції О.Лавриновича, “в рамках чергового етапу судової реформи, який розпочався у 2010р., вдалося модернізувати багато складових судової системи та забезпечити нормативні кроки, які з часом дадуть серйозні результати. Ухвалено практично всю необхідну нормативну базу для професійного відбору кандидатів на посаду судді, щоб ті, хто відправляє правосуддя, робили це на належному професійному рівні”³.

Водночас, член Венеціанської комісії від України М.Ставнічук зазначила, що загальна оцінка цієї міжнародної юридичної інституції “не дозволяє говорити про те, що проведена реформа повною мірою відповідає міжнародним стандартам у сфері правосуддя та незалежності судової влади”⁴.

Ще більш категоричними є висновки відомих українських правників. Оцінюючи результати дворічної дії Закону “Про судоустрій і статус суддів”, один із провідних конституціоналістів України, суддя Конституційного Суду у відставці, член Конституційної Асамблеї М.Козюбра зазначив: “Те, що зроблено, – не реформа”⁵. Суддя Верховного Суду В.Косарев вважає, що проведена судова реформа провалилась, адже внаслідок її проведення суди втратили незалежність. На його думку, “реформою законодавчо здійснено підпорядкування судової гілки влади

виконавчій...”⁶. Голова Українського юридичного товариства О.Березюк переконаний, що “в Україні немає незалежного суду, а після т.зв. судової реформи ми взагалі маємо згвалтоване правосуддя”⁷.

Достатньо показовими є результати проведеного Центром Разумкова експертного опитування стосовно загальної оцінки судової реформи 2010р. Лише 12,8% опитаних експертів вважають, що вона покращила ситуацію у сфері правосуддя (0,7% – істотно покращила, 12,1% – дещо покращила). Натомість, на переконання 45,7% експертів – судова реформа погіршила ситуацію у сфері правосуддя (20% – істотно погіршила, 25,7% – дещо погіршила). На думку 35% опитаних вона не змінила ситуацію у сфері правосуддя.

На думку 79,3% опитаних, головним наслідком цієї судової реформи є підпорядкування судової влади Президенту і встановлення ним контролю над судами. 72,1% – посилення політичного та іншого стороннього впливу на судову владу, 50% – нейтралізація судового контролю над діяльністю інших гілок влади та забезпечення їх представників від можливої юридичної відповідальності⁸. Аналогічної думки дотримуються й інші провідні експерти⁹.

У Висновках міжнародної конференції “Конституційні аспекти судової реформи в Україні” результати судової реформи 2010р. сформульовано так: “старі проблеми не вирішені, нові проблеми виникли”¹⁰.

Позитиви реформи

З аналізу законодавчих новел, що отримали назву судової реформи 2010р., та практики їх застосування з певними застереженнями до позитивних моментів можна віднести: новий порядок добору кандидатів на посаду судді; запровадження практичної підготовки кандидатів на посаду судді та періодичного навчання суддів з метою підвищення рівня їх кваліфікації; новий порядок відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності; збільшення суддівської винагороди (насамперед, суддям місцевих судів); звуження повноважень голови суду та розширення повноважень зборів суддів; застосування автоматизованого розподілу справ між суддями; визначення підзвітності ДСА з'їзду суддів; передбачення вимог щодо декларування суддями доходів і витрат; певні процесуальні зміни (зокрема, скасування можливості направлення апеляційною інстанцією справ на новий розгляд судом першої інстанції)¹¹.

¹ Різними суб'єктами законодавчої ініціативи подано понад 110 законопроектів, якими пропонуються зміни до Закону “Про судоустрій і статус суддів”.

² Глава держави взяв участь у Х позачерговому з'їзді суддів України. – <http://www.president.gov.ua/news/18158.html>.

³ У рамках переговорного процесу Україна-ЄС судова реформа є першочерговим завданням – посол Європейського Союзу в Україні. – Сайт Міністерства юстиції, 29 січня 2013р., <http://www.minjust.gov.ua/news/42828>.

⁴ Ставнічук М. також зазначила: “За великим рахунком, мене не цікавить, чиї особисті інтереси впливають на зміст і суть реформи судової системи. Очевидно, що такий вплив уже продемонстрував свої негативні наслідки на процес підготовки і реалізації реформи. Якість та ефективність правосуддя залишилися там, де й були, при цьому зовнішній імідж держави псується”. Див.: Ставнічук М. Судова реформа: крок вперед і два назад. – Дзеркало тижня, 23 жовтня 2010р., http://gazeta.dt.ua/LAW/sudova_reforma_krok_vpered_i_dva_nazad.html.

⁵ Гвоздецкий А. Платформа для реформи. – Юридическая практика, 2012, №24.

⁶ Див.: Суддя Верховного суду: судова реформа провалилася. – Українська правда, 22 лютого 2013р., <http://www.pravda.com.ua>.

⁷ Березюк О. Згвалтоване правосуддя. – Українська правда, 4 квітня 2012р.

⁸ Докладніше див. матеріал “Судова реформа та стан судочинства в Україні очима експертів”, вміщений в цьому виданні.

⁹ Див., наприклад: Единственный результат работы Портнова – полный контроль Банковой над судами – Гарань. – Информационное агентство “Цензор.Нет”, 17 января 2013г., <http://censor.net.ua/news/230129>.

¹⁰ Конференція “Конституційні аспекти судової реформи в Україні”, м.Львів, 24-25 березня 2011р. – Сайт Проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) “Справедливе правосуддя”, http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Lviv_Constitutional_Conference_Conclusions_ukr.pdf.

¹¹ Венеціанська комісія у Висновку стосовно Закону “Про судоустрій і статус суддів” відзначила чотири позитивні елементи судової реформи: (1) запровадження системи автоматизованого документообігу та розподілу справ (за умови не використання спеціалізації суддів для обходу цієї системи); (2) безстрокове обрання судді після випробувального терміну (судді не можуть бути призначені безстроково лише у виняткових випадках); (3) передача ДСА під судовий контроль, при цьому Голова ДСА має отримувати погодження своїх рішень у серйозних питаннях; (4) ліквідація військових судів. Усі ці моменти не вважаються ключовими положеннями судової реформи.

■■■■■■■■■■	Адміністративно-територіальний поділ	====	Інстанційні ланки	-----	Створені під час реформи	xxxxxxxx	Ліквідовані під час реформи
------------	--------------------------------------	------	-------------------	-------	--------------------------	----------	-----------------------------

Одним з найважливіших позитивів судової реформи, який постійно відзначають Президент, інші представники діючої політичної влади, керівництво судової влади, ВРЮ та ВККСУ, є **запровадження прозорості та об'єктивної процедури добору суддів**¹².

Водночас, експерти піддають критиці новий механізм добору суддів, зокрема, вказуючи на можливість маніпуляцій. Під час першого добору суддів за новими правилами спостерігалися проведення тестування в різних місцях, непрозорість оцінювання результатів анонімного тестування, а також неоприлюднення тестових завдань після завершення добору, – що викликало сумніви в чесності проведеного добору¹³. Ці сумніви підтверджувалися фактами призначення на посади суддів осіб, які “провалилися” на анонімному тестуванні або не набрали необхідної кількості балів для подальшої участі в конкурсі¹⁴, а також скаргами, з якими кандидати на посаду суддів зверталися до ВРЮ щодо визначення ВККСУ остаточних результатів кваліфікаційного іспиту¹⁵.

На маніпулятивний характер добору вказувало також те, що ряд осіб, які за результатами тестування отримали невисокі результати та були призначені суддями провінційних судів, без оголошення і проведення конкурсу були переведені указом Президента до столичних судів¹⁶. Крім того, аналітики звертали увагу на корупційні схеми здобуття суддівських посад, а також на успішне проходження конкурсного відбору багатьма дітьми відомих посадовців, зокрема із судової влади¹⁷.

Після публічної критики такої практики добору суддів його технічні правила були дещо змінені що, за визнанням експертів, підвищило його прозорість – іспит відбувався в одному місці, результати його були відомі в день проведення, тестові зошити сканувалися та опрацьовувалися у присутності представників громадськості, ЗМІ та кандидатів на посаду судді. Однак, на відміну від попереднього року, у 2012р. ВККСУ знизилася прохідний бал, допустила до наступного етапу добору значно більше число претендентів і вдалася до особистого (замість комп'ютерного) оцінювання письмових завдань членами Комісії, а також проведення співбесіди з кандидатами. Тобто, на думку фахівців, маніпуляції повністю перенесені на другий етап добору суддів¹⁸.

Якщо новий порядок призначення на посаду судді вперше передбачає проведення конкурсу, то переведення суддів з одного суду до іншого, в т.ч. до суду

іншої спеціалізації і вищого рівня, здійснюється на безконкурсній основі. Водночас, заміщення суддівських посад у такий спосіб (шляхом переведення) є не менш (можливо, навіть більш) важливим аспектом формування суддівського корпусу. Адже йдеться, зокрема, про формування складу апеляційних, касаційних судів, Верховного Суду, а також здійснення адміністративних призначень у судовій системі.

Це дозволяє вирішувати кадрові питання в судовій системі кулуарно, за протекцією¹⁹, встановлювати та посилювати зовнішній контроль над судовою владою²⁰. Закономірністю останніх років стало масове переведення суддів зі східних областей – переважно Донецької області – до Києва²¹ та інших регіонів з наступним призначенням їх головами відповідних, у т.ч. вищих, спеціалізованих судів, без урахування спеціалізації кандидатів та інстанційності судів, ігноруючи думку колективів місцевих судів. Таку практику вважають більше схожою на “одонеччування” судової системи з призначенням “смотрящих” у регіонах, ніж на державницьку кадрову політику²².

Пік таких, за словами експертів, “політично мотивованих ротацій”²³, припав на кінець 2010р. – початок 2011р., – коли формувався новий кістяк керівництва судової влади, змінювався склад ключових судових органів, тривав перший етап становлення Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ. Склад останнього значною мірою формувався із суддів місцевих судів, які не мали жодного досвіду розгляду справ не лише в касаційній, але й апеляційній інстанції. Це зумовило, з одного боку, проблему належного професійного рівня суддів нового касаційного суду, а з іншого – підвищення їх “уразливості”, отже залежності, від позапроцесуального впливу²⁴.

Після судової реформи всі вищі спеціалізовані суди очолили вихідці з Донецької і Луганської областей: Вищий адміністративний суд – І.Темкіжев, Вищий господарський суд – В.Татьков, Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних та кримінальних справ – Л.Фесенко. Фахівці вбачають у цьому ознаки “ручного” режиму призначення керівних кадрів у судовій системі²⁵.

Старі та нові проблеми

Аналіз нинішньої ситуації у сфері правосуддя дозволяє зробити висновок про те, що **судова реформа не розв'язала ключові проблеми**, наявні у вітчизняному судочинстві до її проведення.

¹² Виступ Президента на церемонії складення присяги суддями, вперше призначеними на посаду професійного судді. – Сайт Президента, 19 грудня 2012р., <http://www.president.gov.ua/news/26429.html>; С.Ківалов: ми крок за кроком реалізуємо судову реформу. – Українські Національні Новини, 24 березня 2012р., <http://www.unn.com.ua/uk/exclusive/313969-s.kivalov-mi-krok-za-krokom-realizovumo-sudovu-reformu>; Відбулася зустріч із представниками Директорату внутрішнього аудиту Ради Європи. – Сайт Вищої ради юстиції, 28 березня 2012р., <http://www.vru.gov.ua/news/296>.

¹³ Суддівських синків-мажорів проштовхують у судді. – Українська правда, 1 липня 2011р.

¹⁴ Уманець А., Міллер О. Судові пристрасті: парадокси системи. – Українська правда, 8 вересня 2011р.

¹⁵ Потенційні судді Хмельницького скаржаться, що їх “завалили” на іспиті. – Інформаційний сайт “20 хвилин”, <http://20minut.ua/10202682>.

¹⁶ Куйбіда Р. Сім ознак занепаду правосуддя після судової реформи. – Юридичний вісник України, 2012, №18-19, с. 8-10.

¹⁷ Уманець А., Міллер О. Судові пристрасті: міноріні такти мажорної п'єси. – Українська правда, 9 вересня 2011р.

¹⁸ Права людини в Україні 2012. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Право на справедливий суд. – Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, <http://khpg.org/index.php?id=1362642126>.

¹⁹ Куйбіда Р. Сім ознак занепаду правосуддя після судової реформи. – Юридичний вісник України, 2012, № 18-19, с. 8-10.

²⁰ Права людини в Україні 2011. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Право на справедливий суд. – Інформаційний портал Української Гельсінкської спілки з прав людини, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332313464>.

²¹ Так, з 10 суддів, переведених до судів Києва з інших регіонів за чотири місяці 2012р., шість – були представниками Донецької області. Див.: Куйбіда Р. Сім ознак занепаду правосуддя після судової реформи...

²² На чолі Вищого адмінсуду до виборів поставлять донецького суддю? – Тиждень, 9 листопада 2011р., <http://tyzhden.ua/News/34893>; У судах настанала монополія “донецьких” – Олійник. – Україна майбутнього, 7 листопада 2011р., <http://um.ua/ua/info/Novini/page-0/U-sudah-nastala-monopol-ya-donetskikh-Oliynik>; Шубін О., Мариненко О. Кадрові вирішення усе. – Дзеркало тижня. Україна, 4 лютого 2011р., http://gazeta.dt.ua/LAW/kadrami_virishuyut_use.html.

²³ Куйбіда Р. Суді і правосуддя: від радянської моделі до сьогодення. – Центр політико-правових реформ, 12 березня 2013р., <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1303-sudy-i-pravosuddy-vid-radianskoi-modeli-do-sohodennia.html>.

²⁴ Косарев В. Невтішні підсумки судової реформи. – Закон і бізнес, 4 березня 2011р., http://zib.com.ua/ua/1662-nevtishni_pidsumki_sudovoi_reformi.html.

²⁵ Права людини в Україні 2011. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Право на справедливий суд...



На сьогодні нерозв'язаними проблемами залишаються: критично низький рівень довіри громадян до суду; залежність судів і суддів; порушення розумних строків розгляду судами справ (судова тяганина); надзвичайно висока завантаженість судів; необов'язковість виконання судових рішень (тривале їх виконання або взагалі невиконання), що набуло системного характеру²⁶; політизованість процедури формування суддівського корпусу; хронічне недофінансування судової влади; неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу; високий рівень корупції в судах²⁷.

У Висновку Венеціанської комісії стосовно Закону "Про судоустрій і статус суддів" зазначена велика кількість нерозв'язаних проблем, а також висловлено 28 узагальнених рекомендацій. Ще більш негативно є оцінка Венеціанської комісії Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження" – не відзначено жодного позитивного положення цього Закону²⁸.

Таким чином, судова реформа не лише ускладнила ряд із зазначених проблем, але й породила нові.

Погіршено доступність громадян до правосуддя внаслідок:

- запровадження інституту допуску вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом – тобто позбавлення права фізичних і юридичних осіб звертатися безпосередньо до Верховного Суду за захистом своїх прав, а також фактичного виведення абсолютної більшості рішень вищих спеціалізованих судів з-під процесуального контролю найвищого судового органу (врізка "Допуск вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом...");
- запровадження нового порядку, за яким оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради, Президента, ВРЮ, ВККСУ оскаржуються до ВАСУ, рішення якого є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку;
- скорочення строків позовної давності апеляційного та касаційного оскарження;
- скорочення процесуальних строків на звернення громадян до суду (зокрема, подання позовних заяв, апеляційних і касаційних скарг) – скорочення часу, необхідного для підготовки та

подання до суду процесуальних та інших документів, отже – і зменшення можливості для судового захисту порушеного права.

Зменшено можливості для реалізації права на справедливий суд внаслідок зазначених та інших процесуальних змін, якими: звужено зміст, обсяг і гарантії реалізації громадянами прав на судовий захист; не забезпечено належні умови для змагальності сторін у судовому процесі; зменшено можливості для апеляційного та касаційного оскарження судових рішень; обмежено процесуальний доступ до суду, в т.ч. найвищого судового органу держави. Крім того, судочинство в Україні стало для громадян більш дорогим: зокрема, розмір компенсації витрат на правову допомогу в судових справах не може перевищувати 40%; згідно з новим Законом "Про судовий збір", що набув чинності 1 листопада 2011р., точкою відліку витрат на звернення до суду стала мінімальна заробітна плата (на 1 січня 2013р. – 1 147 грн.) замість неоподаткованого мінімуму (17 грн.); у 14 разів підвищується розмір збору за подачу позову в господарських справах²⁹.

Якість та оперативність судочинства не покращились, а в деяких моментах навіть істотно погіршилися. Якість здійснення судочинства визначається правильним та однаковим застосуванням судами законодавства³⁰. Проте, внаслідок судової реформи процесуальний статус Верховного Суду, саме на який покладалося забезпечення однакового застосування законодавства всіма судами, практично нівельовано³¹. Відтак, на сьогодні в Україні немає судового органу, який би виконував цю функцію. Натомість, попри очевидну необхідність і нагальність відновлення статусу Верховного Суду, що не потребує жодних змін до Конституції, представники діючої політичної влади лише періодично декларують наміри зробити це³². Крім того, скорочення процесуальних строків, зроблене начебто з метою подолання судової тяганини, призвело до численних порушень процесуальних прав сторін і поверхового вирішення судових справ³³.

Посилено залежність судової влади та суддів. Це відбулося внаслідок зазначених вище інституційних перетворень і підтверджується результатами опитувань експертів і громадян, висновками з аналізу функціонування органів суддівського самоврядування, оцінками нинішнього стану незалежності суддів відомими фахівцями³⁴, суддями, міжнародними організаціями, іноземними експертами, а також судовою практикою останніх років (див. підрозділ "Політичне використання судів..." нижче).

Так, цілком незалежною судову владу в Україні вважають лише 3% опитаних експертів; 72,1% –

²⁶ Лутковська стурбована надмірною тривалістю розгляду справ у судах. – Українська правда, 14 грудня 2012р.

²⁷ Доповідь Коаліції громадських організацій до Універсального періодичного огляду ООН (другий цикл) від 25 березня 2012р. – Інформаційний портал Української Гельсінської спілки з прав людини, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1337348017>; Несинов О. Мильна бульбашка реформи правосуддя. – Українська правда, 1 лютого 2013р.

²⁸ Ставнійчук М. Судова реформа: крок вперед і два назад...

²⁹ Закон "Про судовий збір"; Поиск справедливости стал дороже. – <http://investigator.org.ua/articles/23343>; В Україні стало дорожче судитися. – http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?v_ukrayini_stalo_dorozhche_suditsiya&objectId=153637; Тепер судитися стало майже удвічі дорожче. – <http://03249.com.ua/news/ekonomika/122>; Українцям стане дорожче судитися. – http://www.newsmore.net/show/biznes/61686-ukrayintsiam_stane_dorozhche_suditsiya_10.01.2012.

³⁰ Романюк Я., Бейцун І. Правова природа обов'язковості рішень Верховного Суду України та вдосконалення механізму забезпечення єдності судової практики. – Право України, 2012р., № 11-12, с. 122.

³¹ За словами секретаря Венеціанської комісії Т.Маркерт, "Верховний суд вже не в змозі забезпечити однакове тлумачення законів України та, таким чином, гарантувати однакове їх тлумачення згідно з принципами захисту прав людини, як це передбачено в Конституції України та Конвенції". Див.: Маркерт Т. Роль Верховного Суду України в механізмі виконання зобов'язань держави в сфері захисту прав людини. – Право України, 2012, № 11-12, с.211.

³² Див. наприклад: Депутати готують зміни повноважень Верховного суду – Ківалов. – Ракурс, 28 березня 2013р., <http://racurs.ua/news/8699>

³³ Куйбіда Р. Суди і правосуддя: від радянської моделі до сьогодення...

³⁴ На думку екс-міністра юстиції М.Оніщука, внаслідок судової реформи "рівень незалежності судів, суддів і судової влади понизився. Більше того, можна вважати викликом суспільству, що три-чотири особи в країні зараз одноосібно впливають на позицію суддів чи судів. Я вважаю, що це – крок назад у розвитку української системи правосуддя". Див.: Червоненко В. Микола Оніщук: Мене допитували у справі щодо Кіотського протоколу та "швидких". – Главком, 24 січня 2011р., <http://glavcom.ua/articles/2698.html>. Див. також: Косарев В. Невтішні підсумки судової реформи. – Закон і бізнес, 26 лютого 2011р., http://zib.com.ua/ua/1662-nevtishni_pidsumki_sudovoi_reformi.html; Куйбіда Р. Суди і правосуддя: від радянської моделі до сьогодення...; Е.Геда. Во ВСЮ меняются. Президент готовит реформу высшего совета юстиции. – Коммерсант, 25 сентября 2012г., <http://www.kommersant.ua/doc/2029718>.

Допуск вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом і результати їх перегляду

Рік	Вмиці спеціалізовані суди	Верховний Суд (судові палати) ¹	Надходження заяв і результати перегляду справ (% скасованих судових рішень – відносно кількості розглянутих за заявами справ)
2011	Надійшло 2 197 заяв. З них 2 017 – у цивільних і 180 – у кримінальних справах. Із 2 017 заяв у цивільних справах: 2 016 – подано у зв'язку з неоднаковим застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права; одна – у зв'язку із встановленням міжнародною установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом. Із 180 заяв у кримінальних справах: 157 – подано у зв'язку з неонаковим застосуванням судом касаційної інстанції одних і тих самих норм кримінального закону щодо подібних суспільно небезпечних діянь, що зумовило ухвалення різних за змістом судових рішень; 23 – у зв'язку із встановленням міжнародною установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом. Прийнято ухвал про відмову – 827 (37,6%); у т.ч. 771 – у цивільних і 56 – у кримінальних справах ² . Прийнято ухвал про допуск – 140 (6,4%); у т.ч. 109 – у цивільних і 31 – у кримінальних справах	У цивільних справах	Надійшло 107 заяв, у т.ч. 100 – з підстав неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах. Розглянуто 75 справ. Відмовлено в задоволенні 41 заяв; за однією заявою провадження закрито. Судове рішення скасовано повністю або частково у 33 справах (44%), з яких у 28 – з підстав неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах
	Надійшло 31 заяв, в т.ч. 20 – з підстав неоднакового застосуванням судом касаційної інстанції одних і тих самих норм кримінального закону щодо подібних суспільно небезпечних діянь (крім питань призначення покарання, звільнення від покарання та від кримінальної відповідальності), внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах. Розглянуто 25 справ. Відмовлено в задоволенні 10 заяв; за однією заявою провадження закрито. Судове рішення скасовано повністю або частково у 14 справах (56%), з яких у семи – у зв'язку із встановленням міжнародною установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом	У кримінальних справах	Надійшло 178 заяв, у т.ч. 175 – з підстав неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах у порядку. Розглянуто 177 справ. Відмовлено у задоволенні 81 заяв; за однією заявою провадження закрито. Судове рішення скасовано повністю або частково в 95 справах (53,7%), з яких у 92 – з підстав неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; у трьох – у зв'язку із встановленням міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом
2012	Надійшло 4 434 заяв. З них 3 094 – у цивільних і 340 – у кримінальних справах. Із 3 094 заяв у цивільних справах: 3 090 – подано у зв'язку з неоднаковим застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права; чотири – у зв'язку із встановленням міжнародною установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом. Із 340 заяв у кримінальних справах: 315 – подано у зв'язку із неонаковим застосуванням судом касаційної інстанції одних і тих самих норм кримінального закону щодо подібних суспільно небезпечних діянь, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень, 25 – у зв'язку із встановленням міжнародною установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом. Прийнято ухвал про відмову – 1 945 (43,9%), у т.ч. 1 794 – у цивільних ³ і 151 – у кримінальних справах ⁴ . Прийнято ухвал про допуск – 215 (4,8%); у т.ч. 182 – у цивільних і 33 – у кримінальних справах	У цивільних справах	Надійшло 33 заяв, в т.ч. 32 – з підстав неоднакового застосуванням судом касаційної інстанції одних і тих самих норм кримінального закону щодо подібних суспільно небезпечних діянь (крім питань призначення покарання, звільнення від покарання та від кримінальної відповідальності), внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах. Розглянуто 27 справ. Відмовлено в задоволенні 16 заяв; за однією заявою провадження закрито. Судове рішення скасовано повністю або частково в 10 справах (37%), з яких у дев'яти – з підстав неоднакового застосуванням судом касаційної інстанції одних і тих самих норм кримінального закону щодо подібних суспільно небезпечних діянь, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах. Також розглянуто одну справу за заявою про перегляд судового рішення у справі про адміністративне правопорушення; рішення у справі скасовано у зв'язку із встановленням міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом
		У кримінальних справах	



ВАСУ	2011	Надійшло 3 237 заяв. Прийнято ухвал: про відмову – 2 218 (68,5%) ⁵ ; про допуск – 469 (17,5%)	В адміністративних справах	Надійшло 464 заяви, в т.ч. 461 – у зв'язку з неоднаковим застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах. Розглянуто 319 справ. Відмовлено в задоволенні 236 заяв; за 10 заявами провадження закрито. Судове рішення скасовано повністю або частково у 73 справах (22,9%), з яких у 72 – з мотивів неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах
	2012	Надійшло 4 491 заяв. Прийнято ухвал: про відмову – 3 353 (74,7%) ⁶ ; про допуск – 416 (9,3%)		Надійшло 445 заяв у зв'язку з неоднаковим застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах. Розглянуто 492 справи. Відмовлено в задоволенні 349 заяв; за вісьмома заявами провадження у справі закрито. Судове рішення скасовано повністю або частково у 135 справах (27,4%), з яких: у 133 – з мотивів неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах; у двох – у зв'язку із встановленням міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом
ВСУ	2011	Надійшло 2 441 заяв. Прийнято ухвал: про відмову – 2 239 (91,7%); про допуск – 132 (5,4%)	У господарських справах	Надійшло 145 заяв. Відмовлено у задоволенні 73 заяв. Судове рішення скасовано повністю або частково в 64 справах (46,7%), з яких у 63 – з підстав неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах
	2012	Надійшло 1 748 заяв. Прийнято ухвал: про відмову – 1 437 (82,2%); про допуск – 65 (3,7%) ⁷		Надійшло 72 заяви. Відмовлено в задоволенні 29 заяв. Судове рішення скасовано повністю або частково в 43 справах (59,7%), з яких: у 40 – з підстав неоднакового застосуванням судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення у подібних правовідносинах; у трьох – у зв'язку із встановленням міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом
Загалом	2011	Надійшло 7 875 заяв. Прийнято ухвал про допуск – 741 (9,4%)		Надійшло 747 заяв. Судове рішення скасовано повністю або частково у 184 справах (24,6%)
	2012	Надійшло 10 673 заяв. Прийнято ухвал про допуск – 696 (6,5%)		Надійшло 728 заяв. Судове рішення скасовано повністю або частково у 284 справах (39%)

Джерела: відповіді вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду на інформаційні запити Центру Разумкова; інформація на сайтах вищих спеціалізованих судів, постанови їх пленумів та ін. документи: http://www.vasu.gov.ua/ua/imp_sub.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=2216; http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html; Постанова Пленуму ВСУ "Про підсумки роботи господарських судів України у 2011р. та завдання на 2012р." №1 від 23 березня 2012р., <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0001600-12>; Постанова Пленуму ВСУ "Про підсумки роботи господарських судів України у 2012р. та завдання на 2013р." №5 від 21 лютого 2013р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005600-13>.

1 У 2010-2011рр. перегляд справ здійснювався всім складом Верховного Суду, незалежно від юрисдикції, до якої належала судова справа. 20 жовтня 2011р. було ухвалено Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України", яким у структурі Верховного Суду відновлено судові палати та порядок перегляду ними справ відповідно до їх спеціалізації.

2 ВСУ не надав інформацію про підстави відмови в допуску справ до провадження Верховним Судом, посланих на те, що така інформація у статистичній звітності ВСУ не виокремлюється.

3 Крім того, ВСУ за результатами розгляду заяв у цивільних справах, з різних підстав повернув заявникам 990 заяв, 148 – залишив без розгляду в п'яти випадках відмовив у прийнятті заяви, в чотирьох – відмовив у поновленні строку подання заяви. Див.: Судова статистика. – Сайт ВСУ, http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.

4 Крім того, ВСУ, за результатами розгляду заяв у кримінальних справах, з різних підстав повернув заявникам 119 заяв, 14 – залишив без розгляду, в 17 випадках прийняті ухвали про відкриття провадження у справі. Див.: Судова статистика. – Сайт ВСУ.

5 ВАСУ не надав інформацію про підстави відмови в допуску справ до провадження Верховним Судом.

6 Крім того, ВАСУ повернув 603 заяви заявникам, 201 заяву – залишив без розгляду. Див.: Аналітичний огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним Судом України у 2012р. – Сайт ВАСУ, <http://www.vasu.gov.ua>.

7 У наданій інформації ВСУ зазначив, що поширеною підставою для відмови в допуску справи до провадження Верховним Судом є відсутність неоднакового застосуванням судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права в подібних правовідносинах.

переконані в її залежності від Президента. Такої думки дотримуються і переважна більшість опитаних громадян³⁵.

Відбулося “вимивання” професійного ядра суддівського корпусу. Від початку судової реформи у відставку практично одночасно пішли близько 350 суддів, серед них – понад третина складу Верховного Суду³⁶. Це сталося у зв'язку з тим, що нове законодавство про статус суддів передбачало погіршення соціального статусу суддів (зокрема, скасоване право судді на відставку за станом здоров'я; зменшено розмір вихідної допомоги судді, який виходить у відставку; звужено перелік посад, час роботи яких зараховується до суддівського стажу).

Істотно послаблено роль суддівського самоврядування. Визначення нових принципів організації функціонування суддівського самоврядування, реорганізація органів суддівського самоврядування та формування нового їх складу призвели до того, що органи суддівського самоврядування фактично стали керованими зовні. Це дало можливість політичній владі впливати через органи суддівського самоврядування на формування (за їх квотою) таких органів, як Конституційний Суд, ВРЮ та ВККСУ³⁷.

З огляду на це, навіть зміна конституційного порядку формування ВРЮ і приведення її складу до міжнародно-правових стандартів (коли більшість складу складають судді, обрані самими суддями) не змінить її політичної заангажованості. Адже за умови зовнішньої залежності, органи суддівського самоврядування головним критерієм обрання до її складу (як і до складу інших органів, у т.ч. Конституційного Суду та ВККСУ) представників суддівського корпусу буде їх політична лояльність. Це робить легко прогнозованим результат конституційної реформи в частині зміни порядку формування ВРЮ (на чому намагаються Венеціанська комісія та інші європейські інституції і на чому акцентує увагу вітчизняна політична влада³⁸) – **формально склад ВРЮ відповідатиме європейським стандартам, а фактично залишатиметься підконтрольною діючій політичній владі.**

Судова влада та судочинство, стали більш політизованими. На це вказують: законодавчі новели, які створюють додаткові ризики для політичного втручання в діяльність суддів і суддів; політичний підтекст результатів вирішення багатьох кадрових питань; судова практика, яка дає підстави для констатації політичної мотивації судових рішень; дисциплінарна практика стосовно багатьох суддів, що базується не на правових підставах, а на політичній доцільності³⁹.

Ознакою політизації вітчизняного судочинства є визнання міжнародними інституціями, іншими державами, іноземними та вітчизняними експертами появи в Україні такого феномену як “політично вмотивовані судові рішення”, “вибіркове правосуддя”, а також появи політичних в'язнів.

Усі згадані нерозв'язані та новостворені під час судової реформи проблеми зумовлюють зниження рівня незалежності українських судів і суддів, створюють підґрунтя для їх використання в політичних цілях. Вплив цього негативу на ефективність судочинства не останньою чергою посилюється незадовільним ресурсним забезпеченням судової системи.

4.3. ПОЛІТИЧНЕ ВИКОРИСТАННЯ СУДІВ І РЕАКЦІЯ НА НЬОГО

Внаслідок здійснення судової реформи суди почали активніше використовуватися з політичною метою – як засіб протидії опозиції та опозиційно налаштованим громадянам, проведенню акцій протесту, залякування та переслідування опонентів діючої влади, “усунення непотрібних людей”⁴⁰. При цьому, експерти відзначають постійне посилення тенденції використання судів нинішньою політичною владою, яка “за останній рік стала очевидною і набула цинічних форм”⁴¹. Про це свідчать численні кримінальні справи проти представників опозиції, що завершуються повною підтримкою судами позиції обвинувачення⁴². Констатується наявність політично мотивованих судових процесів і рішень, “що знову породили в нашій країні політв'язнів”⁴³.

Характерними зовнішніми рисами нинішнього вітчизняного судочинства, які вказують на його політичну спрямованість, стали:

- активне залучення судів до вирішення проблем політичного характеру;
- прогнозованість судових рішень у т.зв. політичних чи інших суспільно значимих справах;
- практично повний збіг позиції судів з інтересами діючої політичної влади, передусім у судових справах, що стосуються діяльності діючої влади чи пов'язані з реалізацією громадянами своїх політичних прав;
- явний асиметричний підхід до судового переслідування представників політичної опозиції та правлячої політичної сили;

³⁵ Докладно див.: матеріали “Судова реформа і стан судочинства в Україні: оцінка експертів”; “Суд в Україні: погляд громадян...”, вміщені в цьому виданні.

³⁶ Косарев В. Невтішні підсумки судової реформи. – Закон і бізнес, 2011р., 26 лютого.

³⁷ Куйбіда Р. Суди і правосуддя: від радянської моделі до сьогодення...

³⁸ Президент переконаний, що більшість від складу Вищої ради юстиції має формуватися виключно за рахунок суддів – Андрій Портнов. – Сайт Президента України, 28 квітня 2012р., <http://www.president.gov.ua/news/24004.html>

³⁹ На підставі аналізу законодавчих новел Венеціанська комісія констатувала зростання після судової реформи ризиків політичних втручань у судочинство, політизації вирішення кадрових питань, у т.ч. в частині дисциплінарного провадження стосовно суддів. Див.: Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”. – Інформаційний сервер Верховного суду України, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>.

⁴⁰ Докладніше про використання влади з метою тиску на опозицію див.: Опозиція в Україні: стан, умови діяльності, відносини з владою. – Національна безпека і оборона, 2011р., № 7-8, с.35-37. Див. також: Щороку 13-14 тис. людей, виходячи із СІЗО, не відбувають покарання далі – експерт. – Ракурс, 27 березня 2013р., <http://racurs.ua/newsprint/8628>

⁴¹ Див.: Куйбіда Р. Сім ознак занепаду правосуддя після судової реформи 2010р...

⁴² У Києві оприлюднено щорічну доповідь правозахисних організацій “Права людини в Україні – 2012”. – Центр політико-правових реформ, 12 березня 2013р., <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/>

⁴³ Коліушко І. Конституційна асамблея VS закон про референдум. Що далі? – Українська правда, 28 березня 2013р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/03/28/6986642/>



- фактично повна відсутність судових рішень, якими б визнавалися незаконними рішення, дії чи бездіяльність Президента та інших найвищих державних органів та посадових осіб⁴⁴.

Про політичне використання судів свідчать результати судового розгляду передусім таких категорій справ: кримінальних – стосовно політичних опонентів діючої влади; адміністративних – стосовно виборчих спорів, а також реалізації громадянами права на мирні збори. Експерти вказують й на інші категорії справ, які підтверджують політичну заангажованість нинішніх судів, зокрема на справи стосовно учасників неорганізованих мітингів, а також авторів листівок із написами, що містять критику представників влади тощо⁴⁵. Відзначають і лояльність до політичної влади Конституційного Суду, який “останнім часом ухвалює лише вигідні для неї рішення, часто всупереч своїм попереднім позиціям”⁴⁶.

Кримінальне переслідування політичних опонентів

У незалежній Україні політична влада завжди намагалася використати суди і правоохоронні органи для тиску на політичних опонентів. Особливо характерним це було для періодів після президентських виборів 2004р. і 2010р. **Однак, ці періоди кардинально різняться.** По-перше, тим, що кримінальні (судові) переслідування політичних опонентів діючою владою здійснюються більш системно, масштабно та жорстко – якщо за “помаранчевої” влади такі переслідування мали більше характер залякування, то нинішня влада діє на “повне знищення” своїх політичних опонентів⁴⁷. По-друге, нинішня влада не лише вдається до таких переслідувань вочевидь незаконними методами і штучним створенням фактичних підстав для обвинувачення, але й “підлаштовує” під таке переслідування законодавчу базу⁴⁸. Зміст багатьох законодавчих новел у контексті здійснюваного розслідування та судового розгляду справ проти колишніх урядовців дозволив багатьом політикам і практикуючим юристам зробити

висновки про те, що вказані новели та навіть судова реформа загалом робилися з метою забезпечити притягнення до кримінальної відповідальності головних політичних опонентів нинішньої влади⁴⁹.

Починаючи з першого року діяльності нової влади, особливого поширення набула практика порушення кримінальних справ проти вищих представників попередньої влади, переважно тих, які представляли БЮТ чи його політичних партнерів. Зокрема: проти колишніх Прем’єр-міністра Ю.Тимошенко, Міністра економіки Б.Данилишина, Міністра внутрішніх справ Ю.Луценка, Голови Митної служби А.Макаренка, в.о. Міністра оборони В.Іващенко, першого заступника Міністра юстиції Є.Корнійчука, Голови Харківської обласної державної адміністрації А.Авакова, посадових осіб ряду міністерств і відомств. Більшість з них, включно з Ю.Тимошенко та Ю.Луценком, були взяті під варту. При цьому, за висновками експертів, застосовувалися запобіжні засоби, що значно перевищують суспільну небезпеку від злочинів, в яких обвинувачуються відповідні посадовці⁵⁰. Європейський суд з прав людини визнав арешт та утримання під вартою колишнього Міністра внутрішніх справ Ю.Луценка такими, що здійснені з порушенням Європейської Конвенції з прав людини⁵¹. Нинішньою владою, як і попередньою, спростовуються політичні мотиви переслідувань⁵². Більше того, Президент В.Янукович заявив, що хоче припинити практику кримінальних переслідувань через політичні мотиви⁵³.

Відповідні дії нової влади були розцінені значною частиною громадян України, експертами, адвокатами, представниками інших країн і міжнародних організацій як політичні переслідування.

Так, за результатами проведеного Центром Разумкова соціологічного опитування громадян, відносна більшість опитаних (40%) упевнені, що порушення кримінальних справ і судові процеси над Ю.Тимошенко зумовлені прагненням влади позбутися політичного опонента. Так само відносна більшість

⁴⁴ Для порівняння: у 2007–2009рр. суди різних рівнів і різних юрисдикцій ухвалила велику кількість рішень про визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності тодішніх Президента В.Ющенка, Парламенту, Кабінету Міністрів. Починаючи з 2010р., ситуація з такими рішеннями кардинально змінилася. Це може свідчити або про те, що Президент, інші найвищі державні органи та посадові особи почали діяти винятково на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які визначені Конституцією і законами, або про те, що політична залежність судів стала на стільки великою, що вони можуть виносити лише позитивні для влади судові рішення.

⁴⁵ За трафарет Януковича з цяткою на лобі дали рік колонії. – Українська правда, 28 березня 2013р., <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/28/6986630/>

⁴⁶ Куйбіда Р. Сім ознак занепаду правосуддя після судової реформи 2010р...

⁴⁷ Народний депутат Г.Москаль, який за президентства В.Ющенка обіймав посади заступника Міністра внутрішніх справ та заступника Голови СБУ, нещодавно заявив, що кримінальні справи у 2005р. були ініційовані більше як “психологічна атака” на опозиційних олігархів з тим, щоб примусити їх поділитися з діючою владою коштами. За його словами, після того, як це відбувалося, з Секретаріату Президента керівництву правоохоронних органів надходила вказівка закривати кримінальні справи. Див.: Ніколаєнко Т., Щербина С. Геннадій Москаль: Ті, на кого з адміністрації Ющенка давали команду “фас”, платили мільйони. – Українська правда, 21 березня 2013р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/03/21/6986155/>

⁴⁸ Депутатське звернення народного депутата Г.Омельченка до Президента В.Януковича від 3 листопада 2011р. “Про фальсифікацію посадовими особами Генеральної прокуратури України кримінальної справи щодо колишнього Міністра внутрішніх справ України Юрія Луценка та вжиття невідкладних заходів для поновлення порушених внаслідок цього конституційних прав і свобод обвинувачених у цій справі”. – Сайт партії “Народна самооборона”, <http://www.nso.org.ua/ua/news/9353>

⁴⁹ Наприклад, народний депутат Г.Москаль заявив, що судова реформа “робилася під одну людину – Ю.Тимошенко”, а також, що новий Кримінальний процесуальний кодекс “писали під Тимошенко”. Див.: Ніколаєнко Т., Щербина С. Геннадій Москаль: Ті на кого з адміністрації Ющенка давали команду “фас”, платили мільйони... Відомий адвокат В.Теличенко заявила: “У мене є підозра, що новий КПК, коли писали, мали на увазі кілька справ, кілька процесів”. – Сайт Ю.Тимошенко, 15 лютого 2013р., http://www.tymoshenko.ua/uk/article/yulia_tymoshenko_15_02_2013_07

⁵⁰ Див.: Вибіркові кримінальні переслідування є ознакою недемократичної влади. – Українська Гельсінська спілка з прав людини, 22 грудня 2010р.; <http://www.helsinki.org.ua>; Експерти: арешти урядовців Тимошенко – боротьба з корупцією чи політичні репресії? – Українська Служба Голосу Америки, 26 серпня 2010р.; <http://www.voanews.com/ukrainian>; Березюк О. “Справа Корнійчука” як свідчення початку репресій в Україні? – <http://glavcom.ua/articles/2552.html>

⁵¹ Рішення ЄСПЛ у справі “Луценко проти України”. – Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, <http://khpg.org/index.php?id=1359448470>

⁵² Янукович: шалений опір скоро закінчиться. – Українська служба BBC, 28 січня 2011р.; <http://www.bbc.co.uk/ukrainian>; С.Льовочкін: Проти чиновників нинішньої влади порушили 360 справ. – РБК-Україна, 20 січня 2011р.; <http://www.rbc.ua>; Герман не бачить політичних переслідувань. – Факти-ICTV, <http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1241175>; Володимир Олійник: Припинення представниками опозиції поширення заяв про політичні переслідування – прояв здорового глузду. – Сайт Партії Регіонів, <http://www.partyofregions.org.ua/news/4fe2ffc463eac51f48000633>; Печончик Т. Україна в ООН відхилила рекомендації щодо вибіркового правосуддя. – Українська служба BBC, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2013/03/130314_human_rights_ukraine_dst.shtml?print=1

⁵³ Янукович про політичні переслідування: це ніколи не повинно повторитися. – iPress, http://ipress.ua/news/yanukovich_pro_politychni_peresliduvannya_tse_nikoly_ne_povynno_povtorytysya_3038.html.

(42%) вважають, що порушення кримінальних справ проти колишніх високопосадовців використовуються для боротьби з політичними опонентами⁵⁴.

Відомий український адвокат В.Теличенко відзначила: “Всі зрозуміли, що українські суди – і насамперед касаційної інстанції – діють під тиском та відповідно до вказівок з Банкової: вони почали виносити настільки абсурдні рішення, які компрометують самих суддів, що не залишає сумніву – з доброї волі або лише заради матеріальної винагороди судді б так не ганьбилися”⁵⁵.

Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) в Резолюції “Функціонування демократичних інституцій в Україні” від 26 січня 2012р. висловила занепокоєння кримінальним переслідуванням за статтями 364 та 365 Кримінального кодексу України стосовно ряду колишніх членів Уряду (зокрема, Ю.Луценка, В.Івашенка, Є.Корнійчука, Ю.Тимошенка) та відзначила, що вказані статті є “занадто широкими в застосуванні та, по суті, дозволяють постфактум криміналізацію звичайних політичних рішень”. В Резолюції висловлено жаль з приводу численних недоліків судових процесів проти колишніх урядовців і зазначено, що “вони могли підірвати можливість обвинувачених отримати справедливий судовий розгляд” у тому значенні, як його визначає ст.6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. ПАРЄ також повторила своє глибоке занепокоєння відсутністю незалежної судової системи та відзначила, що це є основним викликом для системи правосуддя в Україні⁵⁶.

У березні 2012р. п’ять міністрів закордонних справ країн ЄС (Швеції, Великої Британії, Чехії, Польщі та Німеччини) опублікували у *New York Times* відкритого листа про стан демократії в Україні, в якому визнали “несумісними з власним європейським вибором України” кримінальні переслідування стосовно Ю.Тимошенка та ще понад десятка інших опозиційних політиків. На їх думку, ці процеси “несуть на собі печатку політично мотивованого та вибіркового правосуддя”, оскільки за визнанням незалежних експертів їх було проведено без дотримання верховенства права та прав обвинувачених⁵⁷.

Європарламент, також висловивши занепокоєння стосовно судових процесів проти колишніх високопосадовців українського уряду, які не проводились у відповідності з європейськими стандартами справедливості, неупередженості, прозорості та незалежності, констатував: політичну вмотивованість кримінальних

справ проти Ю.Тимошенка та інших колишніх високопосадовців; наявність в Україні “вибіркового правосуддя” і практики “інструменталізації державних установ для реалізації партійних політичних цілей і помсти”; необхідність “беззастережного негайного звільнення всіх в’язнів, засуджених за політичними мотивами, в т.ч. лідерів опозиції” і припинення “застосування вибіркового правосуддя”⁵⁸.

У вересні 2012р. Комітет міжнародних відносин Сенату США ухвалив Резолюцію, якою: засудив “вибіркоче та політично вмотивоване переслідування та ув’язнення колишнього прем’єр-міністра Юлії Тимошенко”; висловив глибоке занепокоєння тим, що “політизовані переслідування та утримання під вартою відбувалися в країні, яка повинна стати головою в ОБСЄ у 2013р.”⁵⁹.

У грудні 2012р. було схвалено висновки Ради ЄС, в яких зазначається, що “Рада ЄС очікує, що влада без зволікання усуне випадки політично мотивованих вироків, а також зробить інші кроки з формування судової системи для запобігання подальших прецедентів”⁶⁰.

Юридичним підтвердженням факту визнання міжнародними організаціями та іноземними державами політичних переслідувань в Україні стали, зокрема: надання політичного притулку колишнім Міністру економіки України Б.Данилишину (Чехією)⁶¹, в.о. Міністра оборони В.Івашенку (Данією)⁶², О.Тимошенку – чоловікові Ю.Тимошенка (Чехією)⁶³; відмова судовою владою Італії в екстрадиції А.Авакова до України⁶⁴, встановлення Європейським судом з прав людини факту порушення владою (прокуратурою та судами) України Європейської Конвенції з прав людини при взятті та утриманні під вартою колишнього Міністра внутрішніх справ Ю.Луценка⁶⁵.

На сьогодні лідери європейських структур і провідних держав світу вважають вибіркоче правосуддя та політично вмотивовані судові рішення однією з головних перешкод євроінтеграційним процесом України. Як зазначив Посол ЄС в Україні Жозе Мануел Пінту Тейшера, процес євроінтеграції України блокується через “політично мотивоване використання правосуддя”, що, зокрема проявилось у справі Ю.Тимошенка⁶⁶. Керівники Європейської Ради та Європейської Комісії прямо заявляють, що аби стати ближчим партнером ЄС, Україна має продемонструвати чітку політичну волю і зробити рішучі кроки в цьому напрямі – одним з яких є вирішення питань вибіркового правосуддя⁶⁷.

⁵⁴ Докладніше див.: Суди в Україні: суспільна підтримка, довіра то оцінки громадян у цьому виданні.

⁵⁵ У суду є кілька варіантів, як відпустити Луценка на волю – адвокат. – Українська правда, 29 березня 2013р., <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/29/6986746/>

⁵⁶ Резолюція ПАРЄ по Україні. – Українська правда, 26 січня 2012р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/01/26/6936029/>

⁵⁷ Відкритий лист п’яти міністрів закордонних справ країн ЄС щодо стану демократії в Україні. – Тиждень, <http://tyzhden.ua/Politics/44042>

⁵⁸ Резолюція Європейського Парламенту щодо України від 24 травня 2012р. – Тиждень, <http://tyzhden.ua/Politics/51089>

⁵⁹ Резолюція Сенату США щодо України. – Тиждень, <http://tyzhden.ua/Politics/60449>

⁶⁰ Євросоюз виписав для України чотири вимоги. – Українська правда, 10 грудня 2012р., <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/10/6979150/>

⁶¹ Екс-міністр Данилишин отримав політичний притулок у Чехії. – Радіо Свобода, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2275393.html>

⁶² Валерій Івашенко: Я отримав у Данії політичний притулок. – Ракурс, <http://racurs.ua/news/6914>

⁶³ Чоловіку Тимошенко надали політичний притулок. – Українська правда, 6 січня 2012р., <http://www.pravda.com.ua/news/2012/01/6/6892712/>

⁶⁴ Аваков вважає, що відмова в його екстрадиції – це вердикт українському правосуддю. – Дзеркало тижня. Україна, http://dt.ua/POLITICS/avakov_vvazhae_scho_vidmova_v_yogo_ekstraditsiyi_tse_verdikt_ukrayinskomu_pravosuddyu.html

⁶⁵ Рішення ЄСПЛ у справі “Луценко проти України”. – Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, <http://khpg.org/index.php?id=1359448470>

⁶⁶ Посол Євросоюзу Тейшера: Президент Янукович прикидається перед ЄС та Росією, щоб торгуватися. – Українська правда, 30 серпня 2012р., http://www.pravda.com.ua/articles/2012/08/30/6971710/view_print/

⁶⁷ Герман Ван Ромпей, Жозе Мануел Баррозу. Ключовий крок для відносин між ЄС та Україною. – Українська правда, 24 лютого 2013р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/02/24/6984210/>



Вирішення виборчих спорів судами

Під час парламентської виборчої кампанії 2012р., особливо під час встановлення результатів голосування суди ухвалили велику кількість рішень, законність яких викликала обґрунтовані сумніви. При цьому, в переважній більшості таких випадків **позиції судів, відображені у таких рішеннях, збіглися з інтересами правлячої політичної сили та її кандидатів**⁶⁸.

В окремих випадках незаконність судових рішень була настільки очевидною, що про це заявляли навіть керівники державних органів. Так, Голова ЦВК В.Шاپовал заявив, що проситиме ВРЮ розглянути справу про порушення присяги судьями Київського окружного адмінсуду, на підставі рішень яких ОВК №94 визнала недійсним голосування на 27 дільницях⁶⁹.

Це дало підстави експертам зробити висновок, що вирішення судових спорів, які виникали під час парламентських виборів 2012р. та встановлення результатів голосування, зокрема у т.зв. “проблемних” округах, ще раз засвідчило, що в Україні немає незалежної судової влади, суди повністю підконтрольні Президенту⁷⁰.

Про вибірковий підхід щодо розгляду українськими судами виборчих спорів під час парламентських виборів 2012р. та сумнівність законності їх багатьох рішень у таких справах заявляли міжнародні спостерігачі, зокрема глава довгострокової місії зі спостереження за виборами ОБСЄ О.Гловер⁷¹.

Невтішними для судів є й оцінки громадянами судових рішень, що виносилися під час парламентських виборів 2012р. Оцінюючи судові процеси у виборчих справах, лише 9% опитаних засвідчили, що ці процеси продемонстрували самостійність, незалежність і компетентність вітчизняних судів. Натомість більшість (53%) – вважають, що вказані процеси продемонстрували зовсім інше: можливість для представників діючої влади отримувати потрібні для перемоги на виборах судові рішення (21%), залежність судової влади від Президента (16%), політичну ангажованість судів і суддів (16%)⁷².

Судове “втручання” в результаті парламентських виборів 2012р. не завершилось закінченням виборчого процесу. У лютому 2013р. Вищий адміністративний суд України постановив безпрецедентне у судовій практиці України рішення про “визнання відсутності статусу та повноважень народних депутатів України”

у двох народних депутатів – О.Домбровського та П.Балоги. На переконання багатьох відомих правників та політиків, цим судовим рішенням було достроково припинено їх депутатські повноваження, що за Конституцією міг робити не суд, а Парламент. Таким чином суд у даному випадку порушив Конституцію⁷³, а його рішення дехто з політиків розцінив як судове рейдерство з метою формування у парламенті пропрезидентської більшості⁷⁴. Експерти з виборчого права побачили в цьому судовому рішенні залякування інших депутатів⁷⁵. Керівники ЦВК заявили про неможливість виконання цього судового рішення на підставі діючої Конституції⁷⁶. Після виборів суди також продовжили виносити рішення у кримінальних справах стосовно кандидатів у депутати від опозиційних сил⁷⁷.

Судові рішення стосовно права громадян на мирні зібрання

Судові справи стосовно реалізації права громадян на мирні зібрання (мітинги, походи, демонстрації), закріплене ст.39 Конституції, стали ще одним об’єктом пильної уваги діючої влади. Це є цілком зрозумілим, адже саме шляхом проведення масових акцій громадяни України вже не раз кардинально міняли саму політичну ситуацію в країні (так було в Україні у 1990р., 2000р. та 2004р)⁷⁸.

Упродовж 2010-2013рр. суди дедалі частіше почали забороняти громадянами проводити мирні зібрання, нерідко приймаючи свої рішення на підставі актів органів місцевого самоврядування, які суперечать Конституції, або базуючи їх лише на припущеннях⁷⁹. У таких рішеннях вбачалося намагання судів у будь-який спосіб задовольнити звернення органів місцевої влади про заборону проведення громадянами мирних зібрань. При цьому, спостерігаються масові та системні порушення свободи мирних зібрань з боку органів внутрішніх справ – втручання з метою перешкодити взяти участь в мирних зібраннях, надання переваги одній із сторін під час їх проведення, безпідставне припинення мирних зібрань і затримання його учасників, протиправне nereагування працівників міліції на сутички, що виникають між опонентами, надмірне застосування сили і спеціальних засобів проти учасників мирних акцій та інші⁸⁰. У 2010-2012рр. відновилося тенденція переслідування організаторів та учасників мирних зібрань, яка востаннє виразно виявилася у 2004р. та полягала, зокрема в застосуванні до таких осіб судом різних заходів державного примусу,

⁶⁸ Див., наприклад: ОВК 155: На Рівненщині суд дозволив фальсифікації на користь “періоналів”? – <http://www.pravda.com.ua/news/2012/11/6/6976865>

⁶⁹ Шаповал попросить покарати суддів, через яких перемогла Засуха. – <http://www.pravda.com.ua/news/2012/11/11/6977254/>

⁷⁰ Україна 2013: між виборами і перед вибором (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2013р, с.4.

⁷¹ ОБСЄ: Украинские суды отклоняли большинство жалоб на нарушения. – <http://podrobnosti.ua/print/elect2012/2012/10/29/867073.html>

⁷² Докладніше див.: матеріал “Суди в Україні: суспільна підтримка, довіра та оцінки громадян”, вміщений у цьому виданні

⁷³ Сергій Головатий: Українські суди сьогодні – це крематорій, у якому судді спалюють живцем Конституцію України”. – Юридичний вісник України, 2013р., 2 березня, с.10-11; ВАСУ порушив Конституцію рішенням по Домбровському, – Ключковський. – http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?vasu_porushiv_konstitutsiyu_rishennyam_po_dombrovskomu_klyuchkovskiy&objectId=1277559

⁷⁴ Оробець Л. Формування більшості: анатомія тиску. – <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/03/25/6986377/>

⁷⁵ Рішення щодо Балоги і Домбровського – це залякування інших депутатів – Черненко. – <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24899035.html>

⁷⁶ Магера не знає, як можна призначити перевибори в округах Балоги і Домбровського. – <http://www.unian.ua/news/552678-magera-ne-znae-yak-mojna-priznachiti-perevibori-v-okrugah-balogi-i-dombrovskogo.html>

⁷⁷ Суд дав можливість Україні просити Італію віддати конкурента Засухи. – <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/26/6986478/>; Sam Patten. Ukrainian agribusinessman struggles for justice. – <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/ukrainian-agribusinessman-struggles-for-justice-322139.html>

⁷⁸ Чемерис В. Свобода зібрань: українська практика. – http://www.pravda.com.ua/columns/2012/05/14/6964413/view_print/

⁷⁹ Попередніми роками перепони для реалізації права на мирні зібрання створювали переважно органи міліції, які діяли на виконання завдань чи з відома центральних або місцевих органів виконавчої влади. Див., наприклад: Права людини в Україні – 2005. Доповідь правозахисних організацій. – Харків, 2006р., с.157-158.

⁸⁰ Права людини в Україні 2011. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Свобода мирних зібрань. – Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, <http://kpg.org/index.php?id=1332322109>; Влада почала тероризувати лідерів повстання виборців у Первомайську. – <http://ord-ua.com/2013/03/24/vlada-pochala-terorizuvati-lideriv-povstannya-vibortsiv-u-pervomajsku/?page=1>; Правоохоронці Рівного “затримали” учасників мирної акції. – <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1802358>

в т.ч. адміністративного арешту. У 2011-2012рр. влада активно вдавалася до порушення кримінальних справ та засудження учасників різних масових акцій⁸¹.

У 2011р., за даними МВС, відбулося понад 172 тис. мирних зібрань (у 2010р. – понад 260 тис.). Але кількість судових заборон мирних зібрань у 2011р. була більшою, ніж у 2010р., а у 2010р. – вдвічі більшою, ніж у 2009 р.⁸²

За даними експертів Центру політико-правових реформ (отриманих на підставі аналізу судових рішень, внесених до Єдиного державного реєстру судових рішень) кількість судових справ про обмеження мирних зібрань, розглянутих у 2012р. окружними адміністративними судами, зросла більш як на третину, порівняно з попереднім роком (362 постанови у 2012р. проти 227 – у 2011р.). З них – 318 заборон мирних зібрань (проти 203 заборон у попередньому році). Відсоток заборон залишився майже без змін – у 88 % випадків суди ухвалювали рішення на користь органів влади (так само як і попереднього року⁸³, у 2010р. судові заборони мали місце у 83% випадків)⁸⁴. При цьому, є регіони, де окружні та апеляційні суди ухвалювали 100% рішень на користь влади (зокрема, це стосується м.Харкова)⁸⁵.

Для обґрунтування таких рішень судам доводилося вдаватися до неабиякої винахідливості, адже заборони аргументувалися, зокрема тим, що: організатори мирних зібрань не визначили форми і методи надання медичної допомоги їх учасникам; у заявці організатори не вказали на мирний характер зібрань або точне місце розташування звукопідсилювальної апаратури; організована в центрі Києва акція на знак протесту проти “мовного закону Ківалова-Колесниченка” припадає на початок липня, коли відбувається святкування Дня незалежності США, а це свято є важливим та є “реальна загроза терористичних актів”; мирне зібрання планується проводити “у зимовий період і тому, як наслідок, можливе використання приладів опалення”; проведення мітингу може викликати “негативну реакцію та обґрунтоване обурення” жителів та гостей міста⁸⁶.

Особливого характеру цим рішенням надає те, що для заборони мирних зібрань суди стали посилятися ще й на практику Європейського суду з прав людини, де констатується важливість свободи мирних зібрань, – фактично, ігноруючи зміст самих рішень Європейського суду.

Привертає увагу кардинальна зміна позицій судів апеляційної інстанції стосовно перегляду рішень місцевих судів у таких справах. Якщо у 2009р. суди апеляційної інстанції ухвалили 38% рішень на користь

органу влади (тобто більшість справ в апеляційній інстанції вигравали організатори мирних зібрань), то у 2010р. – 66 %, а у 2011р. – 73% справ у апеляційній інстанції були вирішені на користь органів влади, а у 2012 р. частка позитивних для органів влади постанов сягнула 76%.

Експерти прогнозують, що 2013р. може обернутися ще більшими ускладненнями ситуації з реалізацією права на мирні зібрання. Причиною для таких побоювань є позиція ВАСУ, який на початку цього року ухвалив кілька рішень, що “роблять примарними сподівання на зміну судової практики в справах про обмеження мирних зібрань”⁸⁷. Деякі фахівці вважають, що одним з головних напрямів розв’язання проблеми реалізації цього політичного права громадян є чітке законодавче врегулювання питань, пов’язаних із проведенням мирних зібрань, зокрема в частині визначення підстав для обмеження цього права⁸⁸.

Таке бачення розв’язання вказаної проблеми видається дещо спрощеним, оскільки вона зумовлена, головним чином, не недосконалістю та неповнотою законодавчого регулювання цих питань (хоча й це має місце), а створеними можливостями політичного використання судів, яке не обмежується сферою мирних зібрань. Тим більше, що активно проігнорований владою проект закону про мирні зібрання (закон-проект №2450 у подальшому зареєстрований за №0918) за оцінками фахівців, правозахисників, політиків та експертів “для свободи мирних зібрань – це смерть”. На думку багатьох з них, нагальним для України сьогодні є не ухвалення закону про мирні зібрання, який ще більше може ускладнити їх проведення, а припинення зловживань з боку адміністративних судів при розгляді цієї категорії справ та скасування антиконституційних “правил” або “порядків” проведення мирних зібрань, встановлених органами місцевої влади на підзаконному рівні⁸⁹.

Забороняючи через судові рішення мирні зібрання, влада у такий спосіб намагається “приборкати народ” – **нейтралізувати протестні настрої у суспільстві, не допустити не бажаного для себе розвитку суспільно-політичної ситуації, запобігти організованому та масштабним масовим акціям, передусім політичного спрямування.** Останніми роками суди стали головним інструментом “погашення народного гніву”. Водночас дедалі частіше такий гнів спрямовується проти судової і правоохоронної систем. Це стосується не лише розгляду т.зв. політичних справ, а й багатьох інших, передусім, справ суспільно резонансних, зокрема справ стосовно вбивства О.Макара і “справи Павліченків”. Недопущенню масових акцій, пов’язаних з розглядом “справи Павліченків”, влада

⁸¹ У Хмельницькому суд виніс вирок чотирьом учасникам податкового майдану. – <http://tyzhden.ua/News/26641>; Суд звільнив з-під варті активіста “податкового майдану”. – <http://tyzhden.ua/News/33962>; Учасника мирної акції “Страта судді” засудили до 50 годин виправних робіт. – <http://pravo-znatty.org.ua/uchasnik-mirnoyi-aktsiyi-strata-suddi-zasudili-do-50-godin-vipravnih-robot/>

⁸² Права людини в Україні 2011. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Свобода мирних зібрань. – <http://khpg.org/index.php?id=1332322109>; Куйбіда Р. Забороняючи мітинги, суди використовують указ радянських часів. – *Gazeta.ua*, 6 грудня 2011р.

⁸³ Такі дані відрізняються від судової статистики ДСА, відповідно до якої у 2012 р. окружні адміністративні суди прийняли 398 постанов у таких справах, з яких 349 (88 %) – про задоволення позову та обмеження мирних зібрань. На думку фахівців, розбіжності між даними реєстру та офіційної статистики можна пояснити лише тим, що частина рішень, всупереч вимогам закону, взагалі не потрапляють до реєстру. Див.: Середа М. Свобода мирних зібрань - 2012: випробування судами. – *Юридичний вісник України*, 16 березня 2013р., с.6-7.

⁸⁴ Права людини в Україні 2011. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Свобода мирних зібрань. – <http://khpg.org/index.php?id=1332322109>

⁸⁵ Кількість судових заборон мирних зібрань у 2012 році значно зросла. – <http://pravo.org.ua/152-holovne/2010-03-02-15-16-48/1262-kilkist-sudovykh-zaboron-mirnykh-zibran-u-2012-rotsi-znachno-zroslo.html>

⁸⁶ ТОП-6 абсурдних рішень судів щодо заборони мирних зібрань. – <http://racurs.ua/news/7474>

⁸⁷ Середа М. Свобода мирних зібрань - 2012: випробування судами...; Вищий адмінсуд ускладнив життя пікетувальникам. – <http://www.unian.ua/news/554269>

⁸⁸ У 2012р. влада через суди намагалася заборонити 358 мирних зібрань. – <http://racurs.ua/news/7476>

⁸⁹ Оробець Л. Навіщо і кому потрібний сьогодні закон про мирні збори? – *Дзеркало тижня. Україна*, 22 лютого 2013р.

приділяє особливу увагу, оскільки вони характеризуються надзвичайною організованістю, участю великої кількості молодих людей, проведенням у різних містах України та її межами – отже, є особливо небезпечними для діючого політичного режиму. Особливістю таких акцій є те, що їх учасники проголошують метою відстоювання не особистих чи вузько-корпоративних (політичних) інтересів, а загальносуспільних – зокрема, права кожного на справедливий суд.

Рада суддів України виступила з окремим зверненням до організаторів та учасників громадських акцій “Волю Павліченкам”, у якому розцінила ці акції як спробу тиску на суд та утручання у діяльність по здійсненню правосуддя і закликала їх учасників утриматись від спроб неправомірного тиску на суд⁹⁰.

Незаконний вплив на суд побачив у цих акціях і перший заступник Генерального прокурора Р.Кузьмін, який запропонував криміналізувати дифамацію як спосіб тиску на суддів і прокурорів. На його думку, методами такого тиску є: вуличні рухи, акції протесту, використання ефекту натовпу; погрози, залякування, вбивства; дискредитація суддів, прокурорів, судової та правоохоронної системи, дискредитація влади; штучне формування громадської думки⁹¹. Після оприлюднення цієї пропозиції прес-служба Президента поширила повідомлення про “необхідність всебічного обговорення цієї теми”⁹², що може свідчити про скоординованість дій з цього питання зазначених суб’єктів, щонайменше – про збіг їх позицій стосовно необхідності вирішення у відповідний спосіб. Голова Комітету Верховної Ради з питань свободи слова М.Томенко висловив переконання в тому, що криміналізація дифамації в нинішніх умовах означатиме “відповідальність за критику, а не за наклеп”⁹³.

Вказана пропозиція стосовно криміналізації дифамації може свідчити про намагання влади у такий спосіб створити юридичний захист існуючій системі судочинства, убезпечивши її від будь-якої критики, а отже, й суспільного контролю.

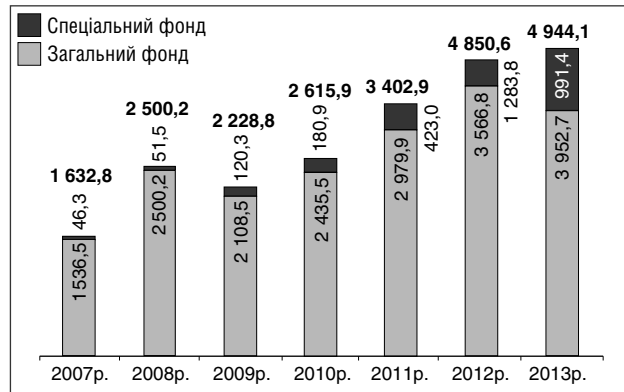
4.4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Гарантоване фінансування, створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів, забезпечення державою їх правового, соціального захисту та безпеки є необхідними передумовами незалежності судів і суддів та належного виконання ними своїх функцій.

Фінансування судів

Недостатнє бюджетне фінансування судів набуло характеру усталеної практики. Його відзначали фактично всі з’їзди суддів України. Обсяги фінансування наведені в таблицях “Динаміка фінансування судової системи України.”.

Динаміка фінансування судової системи України, млн. грн



Джерела: закони Про Державний бюджет України на 2011р. (в редакції від 29 грудня 2011р.); Про Державний бюджет України на 2012р. (в редакції від 8 грудня 2012р.); Про Державний бюджет України на 2013р. (в редакції від 6 грудня 2012р.). – Портал Верховної Ради України, <http://www.rada.gov.ua>

Упродовж 2007-2012рр. видатки на судову систему збільшилися загалом утричі. При цьому, кошти загального фонду на потреби судової системи збільшилися у понад два рази, спеціального – майже у 30 разів (у т.ч. упродовж 2011-2013рр. – у 5,2 разу). При цьому, питома вага видатків на судову владу у видатковій частині держбюджету залишається на вкрай низькому рівні: у 2010р. – 0,9%; 2011 – 1%; у 2012р. – 1,2% (заплановані на 2013р. видатки становитимуть так само 1,2%)⁹⁴.

Порівняно з 2011р. фактичні обсяги фінансування судової системи збільшилися у 2012р. на 1,45 млрд. грн. у т.ч. за загальним фондом на 586,9 млн. грн. і за спеціальним – на 860,8 млн. грн. Проте, загальний обсяг видатків на судову систему є значно меншим від її потреб (у т.ч. після судової реформи). Видатки держбюджету на забезпечення судової влади у 2010р. становили 29% потреби, у 2011р. – 31%, у 2012р. – 41%.

Далі, якщо не зазначено інакше, наводяться дані ДСА, які стосуються судів загальної юрисдикції першої та апеляційної інстанцій, оскільки Конституційний суд, Верховний суд і вищі спеціалізовані суди є самостійними розпорядниками коштів державного бюджету.

За даними ДСА, недофінансованими у 2012р. виявилися видатки за всіма напрямками і всіма бюджетними програмами (за видами судів) – переважно ті, що фінансувалися зі спеціального фонду (діаграми “Виконання плану фінансування судової системи у 2012р., у т.ч. за напрямками видатків і бюджетними програмами”). Відповідно, залишаються не забезпеченими достатніми ресурсами утримання та розвиток інфраструктури судів, соціальний статус суддів, належна заробітна плата працівників апарату судів тощо.

⁹⁰ Звернення Ради суддів України до організаторів та учасників громадських акцій “Волю Павліченкам”. – <http://www.court.gov.ua/21851/>

⁹¹ Кузьмін Р. Технологія обмов. – Закон і бізнес, 16 березня 2013р. Слід відзначити, що раніше Р.Кузьмін виступив з ініціативою (яка не узгоджувалася з Конституцією) обмежити суддівську недоторканність, а також звужити повноваження суду щодо контролю за досудовим слідством. У відкритому листі до Президента В.Ющенка він зазначав, що необмежена недоторканність породила у суддів “відчуття безроздільної влади і безкарності, яка перетворює судовий процес у фарс, який допомагає режисерам цього фарсу незаконно збагачуватися”. Р.Кузьмін також зазначав, що “недостатність чинного законодавства, яке впровадило необмежену недоторканність, породила суддівське свавілля, протистояти якому в теперішній час не може ніхто”. Див.: Відкритий лист члена Вищої ради юстиції Рената Кузьміна до Президента України та РНБОУ від 28 жовтня 2008р. – <http://www.vru.gov.ua/news/171>. Зі змісту останньої пропозиції Р.Кузьміна, спрямованої на захист нинішніх судової системи та суддів, можна зробити висновок, що чинне законодавство в результаті судової реформи 2010р. належним чином удосконалено в частині суддівської недоторканності (хоча воно в принципі залишилось таким, як і було), суддівського свавілля та безкарності суддів, які перетворюють судовий процес на фарс, уже не існує.

⁹² За наклеп каратимуть тільки після обговорень – Чепак. – <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/21/6986154/>

⁹³ Томенко впевнений, що Кузьмін хоче кримінал за критику, а не наклеп. – <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/22/6986211/>

⁹⁴ Рішення чергового XI з’їзду суддів України від 22 лютого 2013р. – Сайт “Соціальний захист громадян”, <http://soc-in.com/zakonodavstvo/normativna-baza/pidzakonni-npa/inshi-organi/5615.html>

Виконання плану фінансування судової системи у 2012р., у т.ч. за напрямами видатків і бюджетними програмами



Джерело: Підсумки роботи Державної судової адміністрації України за 2012р. – Портал "Судова влада України", [http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20po%20TU%20DSA\(1\).pdf](http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20po%20TU%20DSA(1).pdf)

У 2010р. і впродовж 10 місяців 2011р. головним джерелом формування спеціального фонду державного бюджету в судах були надходження від оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення (ІТЗ) судових процесів, пов'язаних з розглядом цивільних і господарських справ. Ці кошти спрямовувалися на інформування учасників судових процесів про перебіг і результати розгляду справ, виготовлення та видачу копій судових рішень, що здійснюються шляхом створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної системи, веб-порталу судової влади, комп'ютерних локальних мереж, сучасних систем фіксування судового процесу, придбання та обслуговування комп'ютерної і копіювально-розмножувальної техніки, впровадження електронного цифрового підпису та інше. У 2011р. було прийнято Закон України "Про судовий збір", кошти від сплати якого повністю використовуються на забезпечення судів.

Порівняно з надходженнями від сплати за ІТЗ, напрямки, на які можна використовувати кошти від судового збору, значно розширені – дозволено здійснювати будь-які видатки, пов'язані зі здійсненням судочинства. Завдяки цьому у 2011р. за рахунок коштів спеціального фонду повністю погашена заборгованість з виплат вихідної допомоги суддям, які вийшли у відставку у 2010-2011рр., заборгованість із грошового

утримання і кредиторська заборгованість минулих років за поточними та капітальними видатками.

З іншого боку, така заміна може зумовити применшення ролі загального фонду держбюджету (принаймні, на думку Мінфіну) та, відповідно, призвести до скорочення й без того обмежених фінансових ресурсів судової системи, а також – за рахунок підвищення тарифів судового збору – до обмеження доступності правосуддя.

Заробітна плата суддів (суддівська винагорода) і працівників судів

Практично весь приріст фінансування у 2012р. (1,1 млрд. грн., порівняно з 2011р.) спрямовано на збільшення соціальних видатків (1,08 млрд. грн.), що дало можливість запровадити нову систему оплати праці суддів і покращити показники середньої заробітної плати працівників судової системи (діаграма "Показники середньомісячної зарплати за посадами у 2012р.").

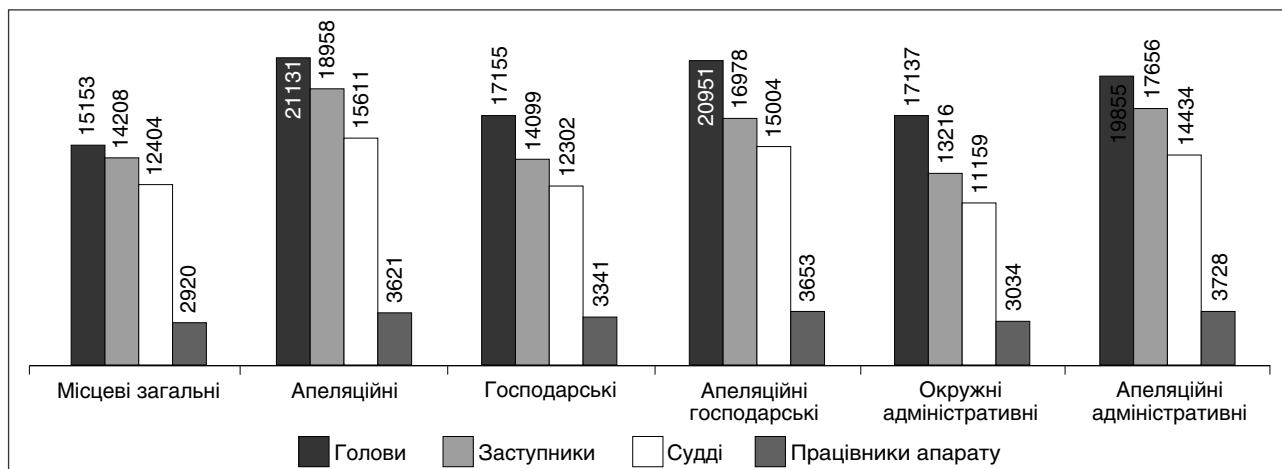
З 1 січня 2012р. введена в дію ст.129 Закону "Про судоустрій і статус суддів" стосовно суддівської винагороди, завдяки чому значно підвищився рівень оплати суддів, які працюють у судах першої та апеляційної інстанцій. Так, якщо у 2010р. середня заробітна плата судді складала 6,6 тис. грн., то у 2012р. – 13,1 тис. грн., а у 2013р. 19,1 тис. грн.

Розмір середньої суддівської винагороди за період 2010-2013рр., грн.

Суди	Голова суду				Заступник голови суду				Судді			
	2010	2011	2012	січень 2013	2010	2011	2012	січень 2013	2010	2011	2012	січень 2013
Місцеві	7 496	7 321	15 153	18 684	6 433	6 362	14 208	17 298	5 806	5 743	12 404	15 325
Апеляційні	13 156	11 799	21 131	21 744	10 829	10 163	18 958	21 556	8 456	7 952	15 611	18 900
Господарські	11 704	10 555	17 155	21 136	8 833	8 696	14 099	17 362	7 046	6 974	12 302	14 854
Апеляційні господарські	15 091	12 936	20 951	23 603	11 619	11 028	16 978	20 679	9 532	9 535	15 004	18 409
Адміністративні	10 182	9 690	17 137	19 282	7 865	7 193	13 216	16 487	6 031	5 660	11 159	13 254
Апеляційні адміністративні	12 537	10 756	19 855	22 324	10 761	9 517	17 656	19 757	8 878	7 888	14 434	17 074



Показники середньомісячної зарплати за посадами у 2012р., грн.



У 2010-2012рр. відбулося також зростання середньої заробітної плати працівників апаратів судів – з 2 228 до 3 234 грн., або на 45%. При цьому, проблемним питанням є наявність суттєвого розриву між рівнями заробітної плати суддів і працівників апаратів судів (у шість і більше разів), що створює певну соціальну напругу.

Чинні схеми посадових окладів працівників апаратів судів не переглядалися з 2008р., щорічно фактично відбувалося коригування посадових окладів для приведення їх у відповідність до розміру мінімальної заробітної плати.

Диференціація зарплат працівників суду, залежно від виконуваної роботи, кваліфікації, посади, складності та рівня відповідальності, досягалася за рахунок надбавок і премій, що призначалися в межах фонду оплати праці.

Фактично розмір зарплати працівників апарату суду безпосередньо залежить від фонду оплати праці як складової видатків на оплату праці, затверджених у Законі про держбюджет на відповідний рік.

Станом на 15 серпня 2012р. лише в цьому році для забезпечення видатків на оплату праці працівників апаратів судів не вистачало 1068,5 млн. грн. і відповідних нарахувань на заробітну плату – 387,9 млн. грн. Дефіцит коштів між потребами судової системи на 2013р. та обсягами фінансування, визначеними Мінфіном, складає вже 3,2 млрд. грн.⁹⁵

Зокрема, в Законі “Про Державний бюджет на 2013 рік” не врахована обґрунтована потреба судів у видатках на оплату праці. Внаслідок цього середня зарплата працівників апарату суду зменшилася з 3 234 до 1 461 грн. на місяць. При цьому, як зазначено у відкритому листі працівників апарату апеляційного суду Закарпатської області, жодної різниці в оплаті працівників апарату праці не існує: прибиральниця, робітник, секретар судового засідання, судовий розпорядник, консультант, помічник судді, помічник заступника або голови суду – всі працівники отримують однаковий зарплаток⁹⁶.

Загалом, бюджетні витрати на суди в Україні (за паритетом купівельної спроможності (ПКС) у розрахунку на одного суддю) на початку реформ були (і сьогодні залишаються) одними з найнижчих в Європі. Розміри заробітної плати суддів Верховного Суду є у два і більше разів нижчими за аналогічний середньоєвропейський рівень, але за відношенням до середньої заробітної плати по країні – найвищими (таблиця “Судді та суди в Європі, 2010р.”).

Судді та суди в Європі, 2010р.

Країна	Число суддів на 100 тис. населення	Бюджетні витрати на одного суддю за ПКС, \$/рік	Річна зарплата судді Верховного суду (до оподаткування)	
			€	до середньої по країні
Естонія	16,7	265 453	43 992	4,6
Латвія	18,8	202 880	26 650	3,5
Литва	23,3	161 638	24 444	3,5
Італія	15,1	386 130	176 000	7,3
Польща	25,9	246 010	57 650	5,9
Росія	19,9	168 603	47 265	7,6
Румунія	18,0	205 937	43 865	8,2
Словенія	50,5	249 558	57 909	3,2
Угорщина	29,1	193 119	37 986	4,1
Україна	18,8	49 830	20 388	8,6
Фінляндія	18,0	274 635	120 912	3,3
У середньому	23,1	186 934	57 909	3,9
Максимум	50,5	386 130	176 000	8,6
Мінімум	15,1	49 830	20 388	3,2

Джерело: Evaluation report on European judicial systems, The CEPEJ evaluation report of European judicial systems, 20 September 2012, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/>.

Середні, максимальні та мінімальні величини обчислені з урахуванням даних за наведеними країнами.

Інфраструктура судів

Забезпечення судів загальної юрисдикції належними приміщеннями є постійною проблемою (діаграма “Стан забезпечення судів загальної юрисдикції приміщеннями”). Попри прийняття різноманітних

⁹⁵ Моніторинг стану незалежності суддів в Україні – 2012. – Спільний випуск Ради суддів України та Центру суддівських студій, http://www.judges.org.ua/article/visnik_m.pdf

⁹⁶ Відкритий лист працівників апарату апеляційного суду Закарпатської області до органів державної влади щодо оплати праці. – 20 лютого 2013р., <http://court.gov.ua/sud0790/24353/>

державних концепцій і програм, щорічні видатки держбюджету на капітальний ремонт або реконструкцію приміщень не перевищують 10% потреби⁹⁷.

Зокрема, у 2007р. обсяг бюджетних асигнувань на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт приміщень судів становив 44,9 млн. грн., або 9% потреби. У 2010р. на ці цілі було виділено 22,5 млн. грн. – цього вистачило для збільшення загальної площі приміщень судів, що припадає на одного суддю, в середньому на 3 дм² (зі 117,99 м² до 118,02 м²).

У 2012р. фінансування забезпечення судів належними приміщеннями здійснювалося із загального (близько 7,4 млн. грн.) і спеціального (близько 1,9 млн. грн.) фондів держбюджету. Цих коштів вистачило для капітального ремонту 11, реконструкції 4 і будівництва 2 приміщень місцевих судів (3% кількості приміщень, що потребують поточного або капітального ремонту)⁹⁸. На думку Голови ДСА Р.Кирилюка, станом на сьогодні, для приведення приміщень судів до задовільного стану потрібно близько 2 млрд. грн.⁹⁹, – що, однак, відповідає потребам на кінець 2010р. У Концепції Державної цільової програми забезпечення судів належними приміщеннями на період до 2016р. наведена інша величина – 6 млрд. грн.

На сьогодні з 863 приміщень судів нормальний і задовільний технічний стан мають 795 (92%): нормальний – 178 (20,6%), задовільний – 617 (71,4%). Не придатний стан мають 45 (5%) приміщень судів, у т.ч. трьох (11%) апеляційних судів і 34 (5%) місцевих загальних судів. В аварійному стані перебувають приміщення 23 (3%) судів. Слід зауважити, що із 863 приміщень судів жодне не має повної доступності для інвалідів, а 304 (35%) – лише частково.

Упродовж 2010-2012рр. стан справ у забезпеченні місцевих судів потрібною площею дещо покращився за рахунок передачі їм приміщень ліквідованих судів. Водночас, багатьом з них доведеться зіткнутися з проблемою пошуку можливостей з розміщення та облаштування робочих місць для 1176 слідчих суддів, які з'являться під час виконання Закону “Про судова устрій і статус суддів”.

Стан забезпечення судів загальної юрисдикції приміщеннями

	Кількість судів	Розташовані в належних приміщеннях
2007р.	780	86 (11%)
2010р.	780	105 (13,5%)
2013р.	763	108 (14,2%)

Джерела: 2007р. – Постанова Президії Верховного Суду України, президії Ради судів України та колегії Державної судової адміністрації України “Про стан здійснення судочинства у 2007р. та завдання на 2008р.” від 18 квітня 2008р., <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001700-08>; 2010р. – Проект Концепції державної цільової програми забезпечення судів належними приміщеннями на період до 2016р.; 2013р. – відповідь ДСА №69 від 7 березня 2013р. на інформаційний запит Центру Разумкова. Зокрема, вимогам відповідають приміщення 98 місцевих загальних судів, апеляційного суду м.Києва, чотирьох апеляційних господарських судів, п'яти місцевих господарських судів.

⁹⁷ Постанова ВР “Про забезпечення діяльності судів” №4019 від 24 лютого 1994р. Прийнята на виконання Закону “Про статус суддів”. – Портал Верховної Ради України, <http://www.rada.gov.ua>.

Розпорядження Президента України “Про забезпечення судів приміщеннями” №208/96-рп від 27 липня 1996р. – Сайт Президента України, <http://www.president.gov.ua>. Йшлося про 95 судів, розташованих в аварійних приміщеннях, і 204 – у приміщеннях, що не відповідають вимогам судочинства (загалом – 299 судів). Розпорядження було виконане на 27%.

Програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2002-2006рр. Затверджена Постановою КМУ №692 від 21 червня 2001р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/692-2001-%D0%BF>. Відзначалося, що із 772 приміщень обласних, районних (міських) судів, лише 352 (46%) відповідають установленним вимогам; Передбачалося фінансування Програми в обсязі 40 млн. грн.;

Державна програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010рр. Затверджена Постановою КМУ №918 від 4 липня 2006р., <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/918-2006-%D0%BF>. Про виконання попередньої Програми не згадується. Очікувалося, що в результаті виконання Програми 717 судів загальної юрисдикції (91%) “будуть забезпечені приміщеннями, які відповідатимуть вимогам щодо здійснення судочинства, що дасть можливість створити належні умови для... діяльності 6 893 суддів”. Орієнтовний обсяг фінансування Програми з держбюджету становив близько 2 млрд. грн.

Проект Концепції державної цільової програми забезпечення судів належними приміщеннями на період до 2016р. (офіційно не був прийнятий), <http://court.gov.ua/dsa/14/koncept>. Відзначено, що щорічні видатки Держбюджету на капітальний ремонт або реконструкцію приміщень не перевищують 10% потреби. Запропоновано прийняти відповідну програму.

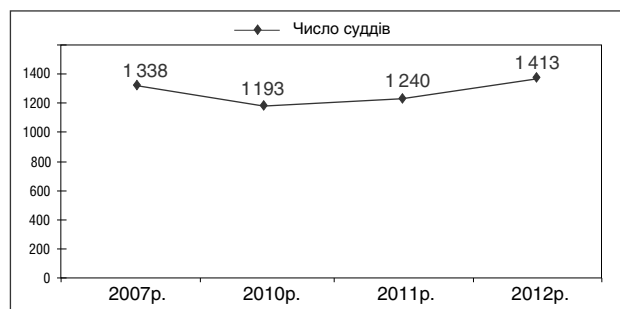
Рівень забезпечення суддів службовим житлом

Потреба в забезпеченні суддів службовим житлом щороку зростає. Забезпечення здійснюється переважно за рахунок місцевих бюджетів у незадовільних обсягах – 2,2-8,3% потреби (діаграми “Черга суддів на службове житло”). У Законі “Про судова устрій і статус суддів” цей напрям забезпечення судів лише згадано, але жодних вдосконалень не передбачається. На сьогодні орієнтовний обсяг коштів, потрібних для забезпечення суддів службовим житлом (загальною площею 104,4 тис. м²), становить близько 725 млн. грн.¹⁰⁰

Охорона суддів

Відповідно до Закону “Про судова устрій і статус суддів” обов'язки із забезпечення недоторканості та безпеки судів і суддів покладено на ДСА та її територіальні управління у взаємодії з органами суддівського самоврядування, судами і правоохоронними органами. У структурі МВС створені спеціальні підрозділи судової міліції “Грифон”, на які покладені функції із

Черга суддів на службове житло



Забезпечення суддів службовим житлом у 2012р., осіб

Суди	Потреба	Забезпечено
Місцеві загальні	783	21
Апеляційні	260	10
Господарські	111	1
Апеляційні господарські	28	3
Окружні адміністративні	144	2
Апеляційні адміністративні	87	2

Джерело: відповідь ДСА №69 від 7 березня 2013р. на інформаційний запит Центру Разумкова.

⁹⁸ Підсумки роботи Державної судової адміністрації України за 2010р. – Портал “Судова влада України”, [http://court.gov.ua/userfiles/Pidsumki10\(1\).doc](http://court.gov.ua/userfiles/Pidsumki10(1).doc); Підсумки роботи Державної судової адміністрації України за 2012р. – Там само, [http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20po%20TU%20DSA\(1\).pdf](http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20po%20TU%20DSA(1).pdf)

⁹⁹ В Україні для приведення приміщень судів у нормальний стан необхідно 2 млрд. грн. – РБК-Україна, 22 лютого 2013р., <http://www.rbc.ua>

¹⁰⁰ Про потреби та досягнення. – Закон і бізнес, 16 лютого 2013р., <http://zib.com.ua>



забезпечення безпеки працівників судів, їх сімей, охорони приміщень і підтримання громадського порядку в судах під час здійснення судочинства. Під час розгляду в судах резонансних справ для забезпечення безпеки працівників суду та охорони громадського порядку додатково залучаються працівники спеціального підрозділу “Беркут” та конвойної міліції.

Якщо у 2003р. під охороною перебували 293 місцеві суди (в т.ч. під охороною судової міліції – 64, Державної служби охорони (ДСО) – 59, іншими засобами забезпечувалася охорона – 170), то у 2007р. – 621 (судовою міліцією – 367, ДСО – 362, іншими засобами – 126)¹⁰¹.

Станом на 1 січня 2013р. всього охороняються 582 приміщення судів (76%), у т.ч. підрозділами судової міліції – 429 (56%, з яких у цілодобовому режимі – 168). Під охорону ДСО передано 423 приміщення (55%, охороняються лише канцелярії та архіви). Охоронною сигналізацією обладнано 668 приміщень судів (87,5%)¹⁰².

Важливим напрямом є забезпечення безпеки суддів, працівників судів і членів їх сімей. У 2005р. спеціальні заходи безпеки застосовувались до 295 осіб цих категорій, у 2006р. – 334, у 2007р. – 402, у 2010р. – 522.

Спеціальне законодавство, що гарантує державний захист суддів, є неповним і застарілим. Під час реформи 2010р. втратила чинність ч.8 ст.44 Закону “Про статус суддів”, яка стосувалася права суддів на обладнання квартир охоронною сигналізацією і користування нею за державний рахунок. Забезпечення безпеки суддів, працівників судів і членів їх сімей регулюється законами “Про судоустрій і статус суддів” 2010р., “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” 1993р. Чинною є Постанова Пленуму Верховного Суду “Про практику застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві” (1999р.). Порядок забезпечення безпеки працівників судів і членів їх сімей спецпідрозділами міліції регулюється Положенням про спецпідрозділ судової міліції “Грифон” (не оновлювалося понад дев’ять років).

Постановою Кабінету Міністрів №1575 від 26 листопада 2001р. гранична чисельність судової міліції визначена в кількості 9 600 посад. Проте, через недофінансування з держбюджету, у “Грифоні” укомплектовано лише 3 500 посад. З кінця 2012р. працівники підрозділу отримують зарплату в розмірі 900-1800 грн. (працівники інших підрозділів МВС – 2000-3500 грн.)¹⁰³. Низький рівень фінансування, високе службове навантаження, а також зловживання використанням спецпідрозділу в політичних цілях зумовлює з одного боку, невдоволення його працівників, а з іншого – обмеження обсягів і якості охоронних послуг.

У 2010р. ДСА розробила Програму забезпечення безпеки працівників суду, охорони приміщень судів і покращення їх технічного укріплення на 2011-2013рр., яка була схвалена рішенням колегії ДСА від 14 липня 2010р. Цією програмою передбачено фінансування заходів з охорони судів і забезпечення безпеки суддів на суму понад 29 млн. грн., що мало гарантувати недопущення протиправних діянь стосовно життя і здоров’я суддів, майна та документації судів.

Згідно з дорученням Президента №1-1/82 від 18 січня 2013р., ДСА планує: встановити на вході до будівель судів турнікети, стаціонарні та ручні металошукачі; протипожежну та охоронну сигналізацію у приміщеннях судів; стаціонарні пристрої сповіщення про небезпеку в залах судових засідань і кабінетах суддів; системи відеофіксації в будівлі суду та на прилеглий території; видати суддям мобільних пристроїв сповіщення про небезпеку¹⁰⁴.

Проте, на практиці, за оцінкою з’їзду суддів України, фінансування відповідних заходів не здійснюється¹⁰⁵.

Не завжди ефективними є заходи з розслідування злочинів проти життя, здоров’я суддів та їх близьких родичів. Упродовж 2010р. - I півріччя 2012р. не було засуджено жодної особи за вбивство або замах на вбивство судді, народного засідателя чи присяжного або їх близьких родичів у зв’язку з їх діяльністю, пов’язаною зі здійсненням правосуддя, за вироками, що набрали законної сили. Фінансування заходів державного захисту суддів та працівників апарату судів на належному рівні не здійснюється. Недостатніми є заходи забезпечення охорони громадського порядку, безпеки суддів і працівників апарату судів, а також учасників судового розгляду¹⁰⁶.

5 червня 2012р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про зміни до деяких законодавчих актів щодо посилення гарантій незалежності суддів”, а в грудні 2012р. Рада суддів України прийняла рішення про звернення до органів державної влади з питань необхідності забезпечити державний захист суддів. У підготовленому Урядом законопроекті пропонується розширити перелік родичів суддів, до яких застосовуються заходи безпеки, та вжити додаткових заходів¹⁰⁷. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту, передбачається обладнання житла суддів протипожежною сигналізацією (31,5 млн. грн.), тривожними кнопками (725 тис. грн.) – щорічна абонплата за ці послуги становитиме 32,7 млн. грн., – а також збільшення штату спец підрозділу (331,4 млн. грн.).

Інформаційно-технічне забезпечення (ІТЗ) судів

Цей напрям забезпечення діяльності судів важко віднести до реформи судової системи. Заходи в цьому напрямі започатковані ще в 1998р. в рамках Національної програми інформатизації – Галузевої

¹⁰¹ Щоб суддя не став заручником. – Юридичний вісник України, 2008, №33. http://www.pravosuddia.net/index.php?part_id=39&new_id=317&action=news_print

¹⁰² Підсумки роботи Державної судової адміністрації України за 2012р. – Портал “Судова влада України”, [http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20po%20TU%20DSA\(1\).pdf](http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20po%20TU%20DSA(1).pdf)

¹⁰³ Відкрите звернення працівників СБСМ “Грифон” ГУМВС України в Одеській області Міністру внутрішніх справ Захарченку В.Ю. – Сайт “ОРД”, 23 лютого 2013р., <http://ord-ua.com/2013/02/23/vidrite-zvernennya...>

¹⁰⁴ Звіт про роботу Державної судової адміністрації України протягом 2010-2012рр., <http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20DSA.pdf>

¹⁰⁵ Рішення XI З’їзду суддів України, 22 лютого 2013р. – Закон і бізнес, №9, 2-8 березня 2013р., http://zib.com.ua/ua/14652-rishennya_hi_zizdu_suddiv_ukraini_22_lyutogo_2013_roku_tekst.html

¹⁰⁶ Звернення Ради суддів України до органів державної влади щодо необхідності забезпечення державного захисту суддів та працівників апарату судів. – Портал “Судова влада України”, 21 грудня 2012р., <http://www.court.gov.ua/22474>

¹⁰⁷ Кабінет Міністрів України підтримав зміни до законодавства щодо посилення державного захисту суддів. – Сайт Міністерства юстиції, 6 березня 2013р., <http://www.minjust.gov.ua/news/43071>

програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи¹⁰⁸. Її головними заходами є: закупівля послуг з розробки, модернізації, технічної підтримки програмного забезпечення, придбання сертифікованого обладнання, ліцензійного програмного забезпечення та ліцензій, створення та підтримка системи електронного документообігу, створення, модернізація та підтримка в актуальному стані баз даних, Інтернет-ресурсів, реєстрів, електронних цифрових підписів тощо. Реалізація цих заходів здійснювалася мірою надходження бюджетних коштів, обсяг яких на виконання програми інформатизації (як і багатьох інших програм) щороку складав порядку 30% потреб.

До середини 2000-х років склалася позитивна динаміка забезпечення судів комп'ютерною технікою: якщо на початку 2003р. рівень забезпеченості загальних судів комп'ютерами становив лише 23%, то на початку 2007р. – 60% загальних судів і 80% – господарських. Упродовж 2004-2005рр. ДСА здійснила закупівлю понад 2 500 комплексів систем фіксування судового засідання, що повністю забезпечує в них потребу апеляційних загальних судів та на 93% – місцевих загальних судів. До 2007р. здійснено централізовану закупівлю 607 серверів для створення (модернізації) локальних комп'ютерних мереж у місцевих загальних судах і 125 персональних комп'ютерів для впровадження автоматизованої системи електронного документообігу¹⁰⁹.

У 2008-2009рр. заходи ІТЗ дещо сповільнилися. Станом на кінець 2010р., потреба судів загальної юрисдикції у програмно-технічних засобах становила:

- серверів – 929;
- програмно-апаратних комплексів – 15 932;
- багатофункціональних пристроїв – 2 554;
- систем фіксування судового процесу – 2 364.

За період 2010-2012рр. відбулося певне покращення стану ІТЗ: кількість серверів збільшилася на 251 од.; персональних комп'ютерів – 6 80 шт.; оргтехніки – 4 033 од. Потреби судів в ІТЗ задоволені на 55-95% (врізка “Інформаційно-технічна забезпеченість судів”). Під час підготовки проекту бюджетного запиту на 2013р. надано пропозиції з придбання комп'ютерної та оргтехніки для місцевих та апеляційних судів на загальну суму близько 150 млн. грн.

У 2011р. розпочато впровадження в судах системи відеоконференцв'язку для проведення допиту підсудного у спеціально облаштованих приміщеннях установ виконання покарань і слідчих ізоляторів. У 2012р. закуплені і встановлені 64 системи відеоконференцв'язку для апеляційних загальних судів (по дві на суд) і 150 систем для місцевих загальних судів (по одній на суд). Упродовж 2013р., відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України, зали судового засідання в кожному загальному місцевому суді планується обладнати технічними засобами проведення дистанційного провадження в режимі відеоконференції. Стационарними системами відеоконференцв'язку планується обладнати окружні та апеляційні адміністративні суди.

ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНІЧНА ЗАБЕЗПЕЧЕНІСТЬ СУДІВ

Серверним обладнанням

Суди	2010р.	2011р.	2012р.
Апеляційні адміністративні	21	25	44
Окружні адміністративні	39	42	54
Апеляційні господарські	12	17	17
Місцеві господарські	38	54	56
Апеляційні	82	85	88
Місцеві загальні	841	975	1 025
Всього	1 039	1 198	1 284

Персональними комп'ютерами

Суди	2010р.	2011р.	2012р.
Апеляційні адміністративні	760	936	1 080
Окружні адміністративні	1 038	1 254	1 541
Апеляційні господарські	769	1 005	1 092
Місцеві господарські	2 623	2 997	3 063
Апеляційні	2 645	2 789	2 891
Місцеві загальні	9 388	13 118	13 899
Всього	17 243	22 099	23 566

Оргтехнікою

Суди	2010р.	2011р.	2012р.
Апеляційні адміністративні	417	628	715
Окружні адміністративні	810	1 029	1 197
Апеляційні господарські	462	671	726
Місцеві господарські	1 630	1 819	1 880
Апеляційні	1 781	2 076	2 152
Місцеві загальні	9 551	11 419	12 014
Всього	14 651	17 642	18 684

Системами фіксації судового процесу

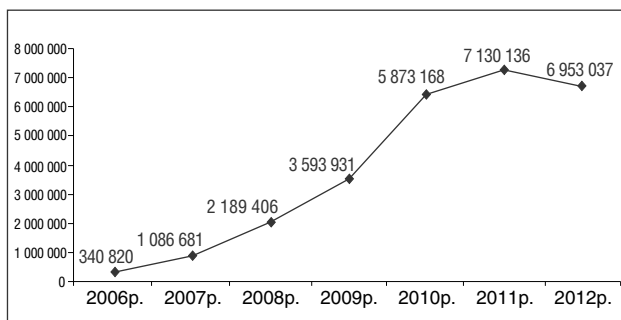
Суди	2010р.	2011р.	2012р.
Апеляційні адміністративні	67	70	75
Окружні адміністративні	231	238	324
Апеляційні господарські	55	57	57
Місцеві господарські	268	786	286
Апеляційні	578	616	618
Місцеві загальні	4 931	5 180	5 352
Всього	6 124	6 447	6 712

Джерело: Звіт про роботу Державної судової адміністрації України протягом 2010-2012рр., <http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20DSA.pdf>

¹⁰⁸ Закон України “Про Національну програму інформатизації” від 4 лютого 1998р. Остання редакція – від 2 грудня 2012р.

¹⁰⁹ Підсумки роботи ДСА України за 2006р. – Портал “Судова влада України”, <http://court.gov.ua/dsa/14/cvb4345>

Кількість щорічно внесених судових рішень до ЄДРСР



Джерело: Звіт про роботу Державної судової адміністрації України протягом 2010-2012рр., <http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20DSA.pdf>

Відповідно до Законів “Про судоустрій і статус суддів” і “Про доступ до судових рішень” ДСА забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень (ЄДРСР). Його розробка започаткована у 2003р., а наповнення здійснюється шляхом надсилання судами електронних копій судових рішень (діаграма “Кількість щорічно внесених судових рішень до ЄДРСР”). Загалом, станом на 1 січня 2013р., до ЄДРСР внесено 27 137 706 судових рішень. Головними недоліками є надсилання копій з помилками, несвоєчасно та не в повному обсязі, а також нерегульованість процедури обмеження доступу до таких судових рішень на сайті ЄДРСР.

У вересні 2012р. запроваджено пілотний проект з обміну електронними документами між судами та учасниками судового процесу. Головними складовими

цієї підсистеми є: забезпечення повної комп'ютеризації процесів судового діловодства, формування єдиного електронного архіву судових документів; забезпечення відкритого доступу учасників судового процесу до інформації через мережу Інтернет і облаштування у приміщеннях суду інформаційно-довідкових кіосків; впровадження системи електронної відправки і прийому процесуальних документів із застосуванням електронного цифрового підпису; налагодження системи електронного обміну з базами даних інших державних органів та установ.

Кадрове забезпечення

Комплектування посад суддів у судах загальної юрисдикції України є постійною проблемою. Упродовж 2011-2012рр. некомплект суддів скоротився з 14% до 10%. Аналогічна тенденція спостерігається стосовно некомплекту апаратів судів (таблиці “Укомплектованість...”).

Відповідно до Закону “Про судоустрій і статус суддів” та наказу ДСА №83 від 13 липня 2012р., з 1 липня 2013р. чисельність суддів місцевих загальних судів буде збільшена на 1 176 посад слідчих суддів і становитиме 6 015 посад. Штати апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду АРК збільшаться, відповідно, на 85 посад.

Загалом, ресурсне забезпечення діяльності судів за багатьма напрямками залишається на незадовільному рівні, що заважає підвищенню їх ефективності, незалежності і створює передумови для перетворення на знаряддя досягнення політичних цілей. ■

Укомплектованість посад суддів загальної юрисдикції у 2011-2013рр., станом на 1 січня

Суди	2011р.			2012р.			2013р.		
	штат	комплект	вакансії, %	штат	комплект	вакансії, %	штат	комплект	вакансії, %
Місцеві загальні	4 813	4 409	8,4	4 830	4 183	13,4	4 839	4 416	8,7
Місцеві господарські	751	633	15,7	7 60	637	16,2	760	716	5,8
Місцеві адміністративні	672	534	20,5	672	591	12,1	672	629	6,4
Апеляційні	2 418	1 823	24,6	2 425	2 003	17,4	2 425	2 086	14
Всього	8 654	7 399	14,5	8 687	7 414	14,7	8 696	7 847	9,8

Укомплектованість посад працівників апаратів судів загальної юрисдикції у 2011-2013рр., станом на 1 січня

Суди	2011р.			2012р.			2013р.		
	штат	комплект	вакансії, %	штат	комплект	вакансії, %	штат	комплект	вакансії, %
Місцеві загальні	20 188	19 086	5,5	19 899	19 181	3,6	19 978	19 000	4,9
Місцеві господарські	2 879	2 269	21,2	2 907	2 408	17,1	2 907	2 448	15,8
Місцеві адміністративні	2 425	2 034	16,1	2 425	2 182	10,0	2 562	2 195	14,3
Апеляційні	6 886	4 601	33,2	6 908	5 229	24,3	7 178	5 691	20,7
Всього	32 378	27 990	13,5	32 139	29 000	9,8	32 625	29 334	10,1

Джерело: Звіт про роботу Державної судової адміністрації України протягом 2010-2012рр., <http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20DSA.pdf>

УНІВЕРСАЛЬНИЙ ПЕРІОДИЧНИЙ ОГЛЯД ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

14 березня 2013р. в Женеві на засіданні 22 сесії Ради ООН з прав людини (РПЛ) розглядалося питання про стан дотримання прав людини в Україні. В Універсальному періодичному огляді (УПО) стосовно України взяли участь делегації 57 держав, від яких на адресу українського Уряду надійшли 145 рекомендацій¹.

Огляд здійснений Робочою групою РПЛ на основі наступних документів:

1. Національної доповіді Уряду.

2. Зведеної доповіді ООН, підготовленої Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ).

3. Зведеної доповіді зацікавлених сторін, яка готується УВКПЛ на основі інформації від неурядових і правозахисних організацій, навчальних закладів, науково-дослідних інституцій, окремих правозахисників, представників громадянського суспільства (Доповідь Коаліції громадських організацій²).

Після розгляду документів Робоча група за участю представників України та за сприяння УВКПЛ підготувала підсумковий документ (звіт) з викладом проблемних питань, висновків і рекомендацій, зроблених залученими до огляду державами, а також відповідей України на висловлені зауваження та рекомендації пропозиції³.

За результатами розгляду цього документа Україна **повністю прийняла 115 рекомендацій зі 145** (відхилила 27, три – прийняла частково). **Серед відхилених – рекомендації про подолання вибіркового правосуддя та політично вмотивованих переслідувань.**

Урядовий уповноважений України у справах ЄСПЛ Н.Кульчицький обґрунтував позицію України

наступним чином: “Ми виходили з реальних можливостей виконати ту чи іншу рекомендацію. Було б безвідповідально погодитися на всі рекомендації, які були запропоновані, а потім не мати змоги їх виконати”. Стосовно відхилення рекомендації ООН з подолання в Україні вибіркового правосуддя та політично вмотивованих переслідувань він зазначив: “Ми вважаємо, що проблеми з вибіркоким правосуддям в Україні станом на сьогодні не існує. Європейський суд з прав людини у справі “Луценко проти України” визнав відсутність політичних мотивів у його затриманні і триманні під вартою. Тому нам не зрозуміло, на якій підставі нам роблять такі звинувачення”⁴.

Така позиція представника України викликала критику з боку української опозиції. Так, народний депутат П.Петренко (фракція “Батьківщина”) заявив, що наведене Н.Кульчицьким обґрунтування означає, *по-перше*, фактичне визнання представником українського Уряду того факту, що “політично вмотивованим переслідуванням і вибіркокому правосуддю в Україні бути”, *по-друге*, демонстрацію діючої українською владою її ставлення до “основоположних прав в Україні, які не вартують нічого”⁵.

Україна також відмовилася прийняти рекомендації про ратифікацію таких міжнародних договорів, як Римський статут Міжнародного кримінального суду. За словами Н.Кульчицького, це рішення базується на серйозному сумніві у спроможності гарантувати виконання цієї рекомендації, оскільки її реалізація вимагає змін до Конституції України⁶.

Нижче наводяться скорочені та/або узагальнені витяги з названих документів Огляду стосовно України – Національної доповіді, Доповіді Коаліції громадських організацій і Звіту Робочої групи РПЛ.

¹ Універсальний періодичний огляд (УПО, *Universal Periodic Review, UPR*) є механізмом Ради ООН з прав людини (РПЛ) з огляду інформації про дотримання прав людини в усіх країнах-учасниках ООН. УПО започаткований 15 березня 2006р. Генеральною Асамблеєю ООН на підставі Резолюції №60/251, якою було засновано РПЛ. Рада розглядає кожну країну-члена ООН раз на чотири роки. Щорічно відбувається три сесії УПО, на яких розглядаються по 48 країн. Кожна держава інформує про виконання своїх зобов'язань у галузі прав людини і про вжиті нею заходи (в т.ч. у сфері правосуддя). Захист національної доповіді України в рамках першого циклу УПО відбувся 13 травня 2008р. У рамках другого чотирирічного циклу УПО Україна представила Національну доповідь на розгляд 14 сесії Робочої групи РПЛ ООН, яка завершила роботу 5 листопада 2012р. Інформацію про участь України в УПО та відповідні документи див. на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України, http://www.minjust.gov.ua/upr/urp_secondcycle.html.

² У рамках другого циклу УПО 40 правозахисних організацій України надіслали до УВКПЛ ООН документ про різні аспекти дотримання прав людини в Україні (в т.ч. з питань правосуддя). В ньому наголошується, зокрема на недоліках судової реформи, привертається увага до вибіркового судового переслідування політичних опонентів влади, інших порушень прав людини. Правозахисники закликають ООН до “м'якого політичного тиску” з метою впливу на українську владу. Коаліція правозахисних організацій України наголошує, що правозахисники виступають не проти України, а проти корумпованої політичної і правоохоронної верхівки.

³ Під час наступного Огляду Уряд має надати інформацію про заходи з виконання рекомендацій, що містилися в попередньому.

⁴ Див.: Печончик Т. Україна в ООН відхилила рекомендації щодо вибіркового правосуддя. – *BBC Україна*, 14 березня, 2013р., <http://www.bbc.co.uk>.

⁵ Петренко П. Чинна влада офіційно поставила жирну крапку на правосудді? – *Українська правда*, <http://blogs.pravda.com.ua>.

⁶ Див.: Печончик Т. Україна в ООН відхилила рекомендації щодо вибіркового правосуддя...

НАЦІОНАЛЬНА ДОПОВІДЬ

щодо стану дотримання прав і свобод людини в Україні

в рамках Універсального періодичного огляду¹

(витяг з питань доступу до правосуддя та незалежності судової системи²)

Е. Доступ к правосудию и независимость судебной системы

Реформа судебной системы и борьба с проявлениями коррупции среди судей (рекомендация 23)

50. В 2010г. принят Закон Украины “О судостроительстве и статусе судей”, который комплексно реформировал судебную систему в соответствии с европейскими стандартами, а также решил ряд проблем и недостатков. Большинство новелл этого Закона направлены на обеспечение независимости судей и призваны способствовать предупреждению и уменьшению уровня коррупции в судебной системе.

51. Усовершенствована система судов – создана единая система судов кассационной инстанции во главе с соответствующими высшими судами, что решило проблему “двойной кассации” (пересмотр судебных решений общих судов в кассационном порядке высшими специализированными судами, с последующим возможным пересмотром решений этих судов Верховным Судом Украины). Почти вдвое сократились сроки рассмотрения дел в апелляционной и кассационной инстанциях, установлен порядок подачи апелляционной жалобы без подачи предварительного заявления об апелляционном обжаловании.

52. Во всех судах общей юрисдикции внедрена автоматизированная система документооборота и распределения дел. Благодаря новым правилам председатели судов лишены возможности каким-либо способом влиять на материально-техническое обеспечение судей соответствующего суда, а также любых процессуальных рычагов влияния на рассмотрение дела.

53. Новый механизм отбора судей построен на принципах конкурентности и прозрачности, предусматривает обязательность прохождения кандидатами на должность судьи специальной подготовки и сдачи по ее результатам квалификационного экзамена (путем анонимного тестирования), а также проведение по ним специальной проверки соответствия их установленным требованиям к кандидату на должность судьи.

54. Вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности судей местных и апелляционных судов отнесены к компетенции Высшей квалификационной комиссии судей Украины (ВККС), которая с привлечением дисциплинарных инспекторов более

основательно и эффективнее решает эти вопросы. В 2012г. ВККС подано 12 заявлений о привлечении судей к дисциплинарной ответственности. При этом полномочия по возбуждению уголовного дела в отношении судьи возложены исключительно на Генерального прокурора Украины и его заместителя, что исключит влияние на судей других субъектов, в частности правоохранительных органов.

55. Законом Украины от 5 июня 2012г. “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усиления гарантий независимости судей” ограничено полномочия прокуроров относительно инициирования рассмотрения вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности или об их увольнении с должностей. Законом внесены изменения в законы Украины “О Высшем совете юстиции”, “О судостроительстве и статусе судей”, в соответствии с которыми в случае участия прокурора в рассмотрении судебных дел органы прокуратуры вправе обращаться к ВККС или к Высшему совету юстиции (ВСЮ) с жалобой относительно ненадлежащего поведения судьи только в случае, если такое судебное рассмотрение не находится в введении суда любой инстанции, или если установленный процессуальным законом срок подачи апелляционной, кассационной жалобы истек. Кроме того, проверка сведений о нарушении судьей присяги, о факте дисциплинарного проступка судьи Верховного Суда Украины или судьи Высшего специализированного суда Украины, согласно Закону, не может быть поручена члену ВСЮ, который является прокурором или был прокурором на момент назначения его членом ВСЮ.

56. Одним из важных факторов, направленных на повышение эффективности правоприменительных мер борьбы с коррупцией в органах судебной власти, стало принятие в 2011г. Закона Украины “Об основах предотвращения и противодействия коррупции”. За 2008г. - начало 2012г. к уголовной ответственности за коррупционные преступления привлечено 63 судьи, из которых 45 – осуждены, остальные освобождены от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям. При этом в течение 2011г. - начала 2012г. возбуждено 44 уголовных дела, из них 18 – по ст.368 УК (получение взятки), осуждены девять сотрудников судебных органов, из них семь судей, составлено семь административных протоколов о коррупционных правонарушениях.

¹ Національна доповідь розміщена на веб-сайті Міністерства юстиції України, http://www.minjust.gov.ua/upr/upr_project_dopovid.html. Доповідь підготовлена міжвідомчою робочою групою у складі представників усіх зацікавлених державних органів, а також Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

² Наводиться мовою оригіналу.

ДОПОВІДЬ

Коаліції громадських організацій¹

представлена до Універсального періодичного огляду ООН (другий цикл)

(ВИТЯГ З ПИТАНЬ ПРАВОСУДДЯ)

Фундаментальні права

Право на справедливий суд

20. Ситуація з дотриманням права на справедливий суд останніми роками стрімко погіршується. У травні-липні 2010р. проведена судова реформа, яка не призвела до значного поліпшення ситуації. Більше того, внаслідок реформи посилилася політизація правосуддя та залежність суддів від політиків. Крім того, не вирішеними проблемами залишаються:

- порушення розумних строків при розгляді справ;
- масове невиконання судових рішень (близько 70%);
- фінансова та адміністративна залежність суддів;
- перевантаженість судів і недостатня прозорість їх діяльності;
- недостатнє фінансування судової влади;
- неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу та малоефективність системи професійної відповідальності суддів;
- високий рівень корупції суддів.

21. 15-16 жовтня Венеціанська комісія Ради Європи схвалила висновок стосовно Закону 2010р. "Про судова устрій і статус суддів". Попри позитивну оцінку певних аспектів, спрямованих на забезпечення незалежності суддів: впровадження автоматичного розподілу справ у судах, переведення Державної судової адміністрації (ДСА) під контроль судової влади та ліквідацію військових судів, – у висновку міститься понад 30 серйозних зауважень і рекомендацій щодо зміни цього Закону.

22. Частиною судової реформи можна вважати ухвалення Парламентом у травні 2010р. Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження". Ним передбачено, що Вищому адміністративному суду України (ВАСУ) як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради, Президента, Вищої ради юстиції (ВРЮ). При цьому, в цих справах відсутня процедура подачі апеляції. Крім того, Закон надає надзвичайно широкі повноваження

ВРЮ щодо проведення дисциплінарного провадження проти суддів. Значно розширено повноваження ВРЮ щодо звільнення суддів з посади, зокрема, за порушення присяги – надзвичайно нечітко визначено підстави, що фактично дозволяє звільнити будь-якого неугодного суддю.

23. Ставлення Венеціанської комісії Ради Європи до цього закону є дуже критичним. Стверджується, що за умов політичного впливу на формування ВРЮ, необхідно навпаки зменшувати її повноваження. Висловлені занепокоєння політизацією дисциплінарного провадження проти суддів, а також стурбованість зростанням ролі ВРЮ за умов збереження її формування політичними органами та одночасно звуженням повноважень і ролі Верховного Суду. Рекомендації Венеціанської комісії досі залишаються не виконаними.

24. ВРЮ є надзвичайно політизованою структурою. Вона складається з 20 членів. Президент, Верховна Рада, З'їзд суддів України, З'їзд адвокатів України, З'їзд представників юридичних ВНЗ і наукових установ призначають до неї по три члени, Всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів. Членами ВРЮ за посадою є Голова Верховного Суду, Міністр юстиції, Генеральний прокурор (тобто з 20 членів ВРЮ принаймні 11 є представниками органів державної влади та, за певних умов, можуть представляти одну політичну силу – ред.). Для зміни порядку формування ВРЮ необхідні зміни в Конституції.

25. ВРЮ сконцентрувала надзвичайно важливі повноваження: у призначенні і звільненні суддів; в ініціюванні дисциплінарного провадження проти судді та витребуванні будь-яких документів у справі; у призначенні голів судів.

26. Вплив ВРЮ спричинив суттєву втрату незалежності суддями і зростання їх політизованості та керованості ззовні. Політична залежність породила суперечливі, з правової точки зору, рішення судів – від місцевих судів до Конституційного суду. Крім того, влада проводила кадрові ротації в судах з метою встановлення повного контролю над судовою системою.

27-31. Вплив ВРЮ проявився і при звільненні судів за порушення присяги – коли прокуратура через власних представників у ВРЮ ініціювала дисциплінарні провадження стосовно порушення присяги суддями,

¹ До Коаліції громадських організацій належать: Всеукраїнська асоціація громадських організацій "Українська Гельсінська спілка з прав людини" (УГСПЛ); Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ); Громадська організація "Інститут правових досліджень та стратегій"; Центр правових та політичних досліджень "СІМ"; Всеукраїнська молодіжна громадська організація "Фундація Регіональних Ініціатив". Доповідь Коаліції див. на сайті УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1337348017>.

які виносили рішення не на користь прокуратури... Тиск на суддів з боку прокуратури через ВРЮ набув масового та системного характеру... Відповідно до європейських стандартів незалежності суддів, "судді повинні приймати свої рішення цілком незалежно і мати змогу діяти без обмежень, без неправомочного впливу, підбурення, тиску, погроз, неправомочного прямого чи непрямого втручання, незалежно з чийого боку та з яких мотивів воно б не здійснювалось. У законі мають бути передбачені санкції проти осіб, які намагаються у такий спосіб впливати на суддів" (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № (94) 12).

32. Залежність і політизованість суддів стала очевидною під час розгляду кримінальних справ проти лідерів опозиції Ю.Луценка, Ю.Тимошенка, В.Івашенка та інших. Застосовуючи вибіркове кримінальне переслідування, представників опозиції було засуджено з численними порушеннями права на справедливий суд.

33. Реформа не вирішила старі проблеми судочинства. Драматично погіршується ситуація з тривалістю судових процесів і зростанням навантаження на одного суддю (навантаження судді місцевого суду збільшилося в середньому до 130 справ на рік, а судді ВАСУ – до 138). Погіршується ситуація з виконанням рішень судів, де однією із сторін є держава. Не розв'язується проблема корупції в судах – у громадській думці вони посідають одне з перших місць за корумпованістю, кількість скарг на них щорічно зростає. Не покращилася якість добору суддів, дається взнаки низька якість юридичної освіти.

34. Судова реформа істотно обмежила строки позовної давності у справах, де відповідачем є органи державної влади. Зокрема, в адміністративному процесі скорочено загальний строк позовної давності з одного року до шести місяців, а також розширено застосування спеціального строку в один місяць – зокрема, це стосується всіх справ стосовно соціальних виплат тощо. Також істотно обмежені строки апеляційного та касаційного оскарження в цих категоріях справ – враховуючи необхідність збору потрібних доказів, ці строки є надзвичайно стислими та суттєво обмежують права на доступ до правосуддя.

35. Одним із прикладів порушення права на справедливий суд є внесення в липні 2010р. змін до Цивільного процесуального кодексу України, якими передбачено спрощений (наказний) порядок провадження за позовами підприємств з надання житлово-комунальних послуг. Після внесення зазначених змін за заявами таких підприємств видано понад 70 тис. судових наказів.

36. Внесені зміни погіршили доступ громадян до суду у випадках видачі суддями судових наказів про стягнення заборгованості: відповідач не має інформації ні про факт надходження до суду заяви про видачу судового наказу стосовно нього, ні про зміст заяви до суду, а також про наявність доказів, – втрачаючи можливість представити власну позицію у справі.

37. Крім того, суди, як правило, не вимагають від позивача доказів беззаперечності його вимог, тобто згоди відповідача із заявленими вимогами, або доказів того, що такі послуги справді надавалися чи

повинні були надаватися. Фактично, наказне провадження у цій категорії спорів перетворилося на масове порушення права споживачів комунальних послуг на справедливий судовий розгляд.

38. Відповідач, як правило, дізнається про виданий щодо нього судовий наказ після того, як відбувся судовий розгляд і він отримав копію вже виданого судового наказу. Лише після цього відповідач може ініціювати процедуру скасування судового наказу.

39. Якщо до 3 серпня 2010р. суд мав безумовно скасувати наказ у разі незгоди з ним боржника, то після внесення змін відповідач має надати обґрунтування заяви про скасування судового наказу. Розгляд заяви про скасування судового наказу не надає відповідачу прав, гарантованих ст.14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і ст.6 Конвенції з прав людини. Водночас, така форма фактично перекладає на відповідача тягар доведення факту відсутності у позивача підстав для позову.

40. Крім того, враховуючи складність обставин переважної кількості спорів цієї категорії, а також невисоку матеріальну забезпеченість більшості відповідачів, держава мала б надавати громадянам безоплатну правову допомогу в таких справах, яка, проте, в законодавстві не передбачена.

Рекомендації

41. Невідкладно змінити спосіб формування ВРЮ, передбачивши, зокрема її формування З'їздом суддів, або ліквідувати цю інституцію з передачею її функцій органам, що відповідають критеріям незалежного формування органу судової влади.

42. Розширити компетенцію Верховного суду, зокрема надати можливість усім сторонам процесу звертатися до нього в певних випадках конфліктів компетенції, неоднакового застосування норм матеріального чи процесуального права. Надати повноваження Верховному Суду самостійно та незалежно від вищих спеціалізованих судів вирішувати питання перегляду справ.

43. Удосконалити процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення, встановивши гарантії справедливого судового розгляду, передбачені ст.14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та ст.6 Конвенції з прав людини.

44. Розробити та ухвалити законодавчі норми із забезпечення розумних строків розгляду справ судом. Передбачити можливість компенсації особам за порушення їх права на розумний строк розгляду справи.

45. Передбачити в Державному бюджеті окремим рядком кошти на виконання рішень українських судів, згідно з якими боржником є держава, органи державної влади, державні установи та організації.

46. Визначити в законі чіткі докази безспірності вимог позивача в разі подання позову в наказному провадженні.

47. Передбачити надання безоплатної правової допомоги у спорах з підприємствами, що надають комунальні послуги, зокрема під час процедури ініціювання та розгляду заяв про скасування судових наказів, виданих за заявами таких підприємств.

ЗВІТ РОБОЧОЇ ГРУПИ З УНІВЕРСАЛЬНОГО ПЕРІОДИЧНОГО ОГЛЯДУ ЩОДО УКРАЇНИ (узагальнені рекомендації з питань верховенства права)

Україна зобов'язується розглянути наступні рекомендації та надати відповіді в розумний термін, але не пізніше 22 сесії Ради ООН з прав людини, що проходить у березні 2013р.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Створити правові та організаційні засади, вжити дієвих заходів для забезпечення: більшої відкритості судових процедур за рахунок перегляду положень Кримінального кодексу та повноважень прокуратури; незалежності та неупередженості судової системи, в т.ч. запровадження справедливих процедур і критеріїв призначення та звільнення суддів, накладення дисциплінарних стягнень, – які б розвіяли сумніви міжнародного співтовариства стосовно незалежності судової системи (Австрія, Іспанія, Польща, Словаччина).

Створити правові та організаційні засади незалежної і дієвої судової системи, провести реформу прокуратури з метою забезпечення її незалежності та неупередженості, а також чіткого розподілу функцій кримінального переслідування та розгляду скарг на порушення прав людини з боку правоохоронних органів (Канада).

Вжити конкретних заходів для забезпечення об'єктивності та незалежності системи кримінальної юстиції шляхом врахування рекомендацій Венеціанської комісії, виконання рішень Європейського суду з прав людини та усунути випадки вибіркового правосуддя (Велика Британія).

Якнайшвидше впровадити та повноцінно виконувати положення нового Кримінального процесуального кодексу, в т.ч. провести необхідні інституційні реформи, внести зміни до законодавства в напрямках уточнення та обмеження повноважень прокуратури, створення неупередженої і незалежної судової системи, викорінення корупції відповідно до зобов'язань України за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (Німеччина, Норвегія, США).

Продовжити діяльність з реформування кримінально-процесуальної сфери, в т.ч. стосовно незалежності та неупередженості прокуратури і вдосконалення процедур досудового слідства (Республіка Корея).

Ефективно захищати право на справедливий суд відповідно до міжнародно визнаних стандартів (Словаччина).

Усунути випадки вибіркового правосуддя та забезпечити право на справедливий суд для всіх осіб, стосовно яких ведеться слідство, відповідно до положень ст.14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, включно з правом на перегляд вироку вищою інстанцією, передбаченим п.5 цієї статті (Нідерланди).

Миттєво відреагувати на проблему прийняття судом свідчень, отриманих у результаті жорсткого поводження із затриманими (Угорщина).

Прийняти закон про об'єднання адвокатів, який визнає їх право на самоврядування та забезпечує представництво інтересів, у т.ч. регіональних, шляхом регулярних виборів (Угорщина).

Забезпечити право всіх громадян, у т.ч. опозиційних лідерів, таких як колишній Прем'єр-міністр Ю.Тимошенко, на справедливе та неупереджене поводження з боку судових органів (Австралія).

Припинити політично-мотивовані переслідування (США).

Прискорити роботу з приведення норм Кримінального процесуального кодексу у відповідність до європейських стандартів згідно з пропозицією Ради Європи (Норвегія).

Продовжувати повноцінне та ефективне виконання рішень Європейського суду з прав людини (Вірменія).

Переконалися, що положення нового Кримінального процесуального кодексу забезпечують дотримання прав затриманих осіб, і що повідомлення про депортацію мігрантів з поясненням її причин надаються тією мовою, яку затримані особи розуміють (Єгипет).

Звертати більше уваги на питання обізнаності громадян України про свої права та залучення суспільства до прийняття важливих рішень (Російська Федерація).

Ратифікувати Міжнародну конвенцію про захист осіб від насильницьких зникнень, факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (Іспанія).

Розглянути можливість ратифікації Міжнародної Конвенції про захист осіб від насильницьких зникнень, Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих і членів їх сімей, а також Конвенції МОП №189 (Аргентина, Індонезія, Філіппіни).

Розглянути можливість якнайшвидшої ратифікації третього факультативного протоколу до Конвенції про права дитини стосовно механізму оскарження порушення прав дитини (Словаччина).

Вжити заходів для приєднання до Гаазької конвенції про захист дітей і співробітництво в галузі міждержавного усиновлення (Ірландія).

Розглянути можливість ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду, провести національне законодавство у відповідність до його норм, розробити закон про засади співпраці між Урядом і Міжнародним кримінальним судом (Австрія, Бельгія, Естонія, Іспанія, Португалія, Словаччина, Туніс, Угорщина, Уругвай, Франція).

Ратифікувати Конвенцію про статус апатридів 1954р., Конвенцію ООН про скорочення безгромадянства 1961р. та Конвенцію Ради Європи про попередження та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством (Португалія).

¹ Проект Звіту робочої групи з Універсального періодичного огляду та інші документи див. на веб-сайті Міністерства юстиції України, http://www.minjust.gov.ua/upr/urp_secondcycle.html.

5. ДРУГИЙ (КОНСТИТУЦІЙНИЙ) ЕТАП СУДОВОЇ РЕФОРМИ: ПЕРСПЕКТИВИ І ПРОБЛЕМИ

Повноцінна судова реформа в Україні неможлива без внесення змін до її Основного Закону. Про це впродовж багатьох років твердили політики, судді, науковці, міжнародні інституції¹. Так, Венеціанська комісія у Висновку стосовно Закону “Про судоустрій і статус суддів” рекомендувала українській владі змінити ряд положень Конституції (зокрема: передбачити, що суди створюються та ліквідовуються законом; виключити Верховну Раду з процесу обрання та звільнення суддів; змінити склад Вищої ради юстиції, передбачивши, що більшість у ній складають судді, обрані суддями; скасувати випробувальний термін для суддів – щонайменше скоротити його до двох років)².

У вересні 2010р., виступаючи на з’їзді суддів України, Президент В.Янукович заявив, що не виключає того, що “з метою завершення реформи будуть внесені відповідні зміни і до Конституції України”³. Надалі про необхідність конституційних змін, які стосуються судової системи, Президент заявляв неодноразово, наголошуючи на тому, що практично все в цій сфері, що можна було врегулювати законами України, є врегульованим. “Залишилась тільки та частина, яка повинна бути врегульована в Конституції”⁴.

Наприкінці 2012р. Президент відзначив, що в Україні завершується процес реформування системи судочинства: “Фактично ми йдемо на завершення прийняття пакета, який стосувався цієї реформи. Залишається частина, яку треба буде приймати як зміни до Конституції”. При цьому він додав, що йдеться також про забезпечення виконання Україною зобов’язань перед Радою Європи. Президент також наголосив, що впровадження демократичних стандартів, зміцнення верховенства права, дотримання прав людини у реформованій системі судочинства є важливими питаннями⁵.

5.1. ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ І СТРУКТУР ДЛЯ ПІДГОТОВКИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

21 лютого 2011р. Президент В.Янукович видав Указ, яким підтримав ініціативу экс-Президента України Л.Кравчука щодо створення Конституційної Асамблеї для напрацювання змін до Конституції та визначив персональний склад Науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї. Своє рішення Президент обґрунтував необхідністю “підготовки пропозицій щодо вдосконалення конституційного регулювання відносин, з метою забезпечення максимальної транспарентності, загальнодоступності, демократичності та деполітизації цього процесу, невтручання у нього суб’єктів владних повноважень, а також започаткування широкого обговорення конституційних ініціатив, залучення до нього громадськості, вчених, міжнародного експертного середовища”⁶.

17 травня 2012р. Указом Президента утворено Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, визначено її завдання, структуру, персональний склад⁷. Серед основних завдань Конституційної Асамблеї передбачено підготовку і схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, а також розробку на її основі законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції та попереднє його (їх) схвалення. У структурі Конституційної Асамблеї утворено Комісію з питань правосуддя.

На першому засіданні Конституційної Асамблеї Президент В.Янукович одним з головних пріоритетів її діяльності визначив підготовку фрагментарних змін до Конституції у сфері правосуддя. Президент наголосив, що “конституційні зміни мають бути покладені в основу ефективної судової системи, запровадження європейських підходів доступу до судової

¹ Див., наприклад: Пропозиції щодо наступних кроків судової реформи в Україні. Підготовлено за результатами обговорення під час конференції “Судова реформа в Україні та світові стандарти незалежності судової влади” (26-27 жовтня 2010р., Київ). 12 листопада 2010р. – http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Judicial_Reform_Roundtable_Proposals_UKR3.pdf; Оцінка Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (Вільям Даффі – Федеральний окружний суд США, Богдан Футей – Федеральний суд претензій США, Мері Ноель Пеніс – адвокат). Проект “Україна: верховенство права”: – http://www.fair.org.ua/content/library_doc/UROL_Assessment_Report_on_the_Law_on_the_Judiciary_FINAL_UKR.pdf

² Див.: Висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини і правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про судоустрій і статус суддів”.

³ Глава держави взяв участь у X позачерговому з’їзді суддів України. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/news/18158.html>.

⁴ Глава держави: Конституційні зміни повинні врахувати розпочату реформу судової та правоохоронної системи. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/news/26763.htm>.

⁵ Після виборів співпраця Конституційної Асамблеї та парламенту має активізуватися - Глава держави. – <http://www.president.gov.ua/news/25631.html>.

⁶ Указ Президента України “Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї” №224 від 21 лютого 2011р.

⁷ Указ Президента України “Про Конституційну Асамблею” №328 від 17 травня 2012р.



професії, закріплення гарантій реальної незалежності суддів, утвердження дієвого та ефективного суддівського самоврядування”⁸.

Наразі повідомляється, що реформування судової системи визначено Президентом як один з головних напрямів євроінтеграційних процесів, що перебуває під його особистим контролем⁹.

5.2. ПРОЕКТ ЗАКОНУ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ДОПОВНЕНЬ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ”

5 жовтня 2012р. глава Адміністрації Президента С.Льовочкін надіслав до Конституційної Асамблеї розроблений Адміністрацією Президента законопроект “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” з проханням здійснити його аналіз і надати пропозиції. У супровідному листі зазначається, що законопроект розроблено з метою врахування міжнародних стандартів незалежності суддів, а також висновків Венеціанської комісії – з тим, щоб вирішити ті проблемні питання судустрою і статусу суддів, до яких привертають увагу європейські інституції і які не можуть бути вирішені без внесення змін до Конституції¹⁰.

Ініціювання Адміністрацією Президента зазначеного законопроекту є визнанням цією інстанцією (треба розуміти – і Президентом)¹¹ того, що; *по-перше*, в Україні проблема незалежності суддів є дуже гострою та актуальною; *по-друге*, прийняття Закону “Про судустрій і статус суддів” не досягло мети, яку ставили перед ним його розробники та ініціатори, – “забезпечення незалежності суддів від впливу, в тому числі в системі правосуддя”. Доречно зазначити, що вже після набуття чинності вказаним Законом автори судової реформи ініціювали прийняття спеціального Закону, спрямованого на посилення гарантій незалежності суддів (Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів” від 5 червня 2012р.). Але й ухвалення цього Закону не змінило ситуації на краще – забезпечення незалежності суддів залишається ключовою проблемою вітчизняного правосуддя.

Законопроект Адміністрації Президента передбачає внесення до Основного Закону таких основних змін.

1. Передбачається, що визначення мережі судів загальної юрисдикції, а також їх утворення, реорганізацію і ліквідацію здійснюватиме Верховна Рада за поданням Президента шляхом прийняття відповідного закону (зміни до ст.85, 125 Конституції). Наразі це здійснюється указами Президента, до повноважень якого Конституція прямо відносить лише утворення судів.

Автори законопроекту вважають, що зазначені зміни дозволять врахувати рекомендації Венеціанської комісії, яка у Висновку від 18 жовтня 2010р. зауважила, що Конституція України має передбачати, щоб суди створювалися законами, які в ієрархії норм є вищими від указів Президента¹².

Крім того, на думку авторів проекту, внесення таких змін сприятиме врахуванню положень ст.6 Європейської конвенції з прав людини, яка передбачає, що суд відповідає вимогам Конвенції, якщо він “встановлений законом”. Як зазначається в рішенні Європейської комісії з прав людини у справі “Занд проти Австрії”, положення “суд, встановлений законом”, зокрема, означає, що “судова організація в демократичному суспільстві не повинна залежати від розсуду виконавчої влади, а має регулюватися законом, який ухвалюється в парламенті”.

2. Верховна Рада повністю позбавляється права обирати на посади та звільняти з посад суддів судів загальної юрисдикції (зміни до п.27 ч.1 ст.85, ч.5 ст.126, ч.1 ст.128 Конституції).

Зазначені зміни обґрунтовуються необхідністю врахувати позицію Венеціанської Комісії, згідно з якою: “...Парламент, безсумнівно, набагато більше втягнений у політичні ігри і призначення суддів може перетворитися на політичні торги в парламенті, де кожен депутат парламенту, що представляє той чи інший округ, хотів би мати свого власного суддю. Призначення суддів звичайних (не конституційних) судів не є належним предметом для голосування у парламенті, оскільки є небезпека, що політичні міркування переважатимуть над об’єктивними якостями кандидата. Звичайно, щоб уникнути залучення парламенту до процедури призначення суддів, необхідно змінити статтю 128 Конституції”¹³.

3. Пропонується скасувати п’ятирічний термін призначення на посаду судді вперше (зміни до ч.1 ст.128 Конституції).

Як пояснюють автори проекту, скасування п’ятирічного терміну базуються на рекомендаціях Венеціанської комісії, викладених, зокрема, у п.39 її Висновку від 16 березня 2010р.¹⁴, у якому передбачено, що “у перше суддя призначається на посаду на п’ятирічний термін, який, певно, передбачається як свого роду випробувальний період. Встановлення випробувальних термінів може загрожувати незалежності суддів. Зазначена в законопроекті норма базується на ст.126 Конституції, яку слід змінити. Якщо випробувальний термін вважається таким, що без нього не обійтися, він мав би не перевищувати двох років. Випробувальний період у п’ять років не можна вважати прийнятним. Такий термін означатиме, що в будь-який момент значна кількість суддів не матиме певності щодо свого майбутнього. Їхнє становище

⁸ Виступ Президента на першому засіданні Конституційної Асамблеї. – <http://www.president.gov.ua/news/24550.html>.

⁹ Див.: Україна не буде зупинятися тільки на етапі реалізації норм нового КПК – Пшонка. – Інтернет-видання “Ракурс”. <http://racurs.ua/news/8590>.

¹⁰ Лист глави Адміністрації Президента С.Льовочкіна Голові Конституційної Асамблеї Л.Кравчуку від 5 жовтня 2012р. № 02-01/2292.

¹¹ У ЗМІ повідомлялося про те, що вказаний законопроект до Конституційної Асамблеї вніс Президент В.Янукович. Про це ж говорив на засіданні Конституційної Асамблеї 6 грудня 2012р. Радник Президента – Керівник Головного управління з питань судустрою Адміністрації Президента України А.Портнов. Див.: Стенограма третього засідання Конституційної Асамблеї від 6 грудня 2012р. – <http://www.president.gov.ua/news/26730.html>.

¹² Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про судустрій і статус суддів”.

¹³ Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 16 березня 2010р. щодо проекту Закону України “Про судустрій і статус суддів”; Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про судустрій і статус суддів”; Спільний експертний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з питань правосуддя та людської гідності Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2011р. щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про судустрій і статус суддів та інших законодавчих актів України”.

¹⁴ У Доповіді щодо призначення суддів від 22 червня 2007р. – Венеціанська Комісія також зауважила, що участь парламенту в процесі призначення суддів може спричиняти політизацію призначення суддів.

¹⁵ Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 16 березня 2010р. щодо проекту Закону України “Про судустрій і статус суддів”.

погіршуватиметься тим, що для обрання безстроково їм доведеться пройти через політизовану (або принаймні таку, що сторонньому спостерігачеві видається політизованою) процедуру в Парламенті. Пропонувана система на тривалий час прирікатиме призначеного вперше суддю на стан, у якому в нього не буде достатніх гарантій від зовнішнього тиску – або, як мінімум, існуватиме враження, що потенційно такий суддя може опинитися під тиском”¹⁵.

4. Передбачається, що призначення на посаду судді здійснюватиме Президент безстроково. Президент також наділяється правом на переведення суддів з одного суду до іншого (зміни до п.23 ч.1 ст.106, ст.128 Конституції).

За твердженням авторів проекту, оскільки Президент держави прийматиме рішення про призначення суддів на посади лише на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції, то його роль у цьому матиме “фактично церемоніальний характер”. Аналогічні за змістом положення стосуються і права Президента на переведення суддів, де його рішення залежатиме від подання кваліфікаційної комісії суддів та згоди судді на переведення.

Ця новела обґрунтовується посиланням на Доповідь про призначення суддів, у якій Венеціанська комісія відзначила, що коли Президент повинен діяти лише в межах подання незалежної ради суддів, то призначення ним суддів не видається процедурою, що може створити проблеми¹⁶.

5. Пропонується: підвищити мінімальний вік для обіймання посади судді з 25 до 30 років; збільшити граничний вік перебування на посаді судді з 65 до 70 років; збільшити мінімальний стаж у галузі права для обіймання посади судді – з 3 до 5 років (зміни до ст.126, 127 Конституції).

Пропозиції обґрунтовуються підвищенням вимог до осіб, які претендують на суддівські посади, у зв’язку із скасуванням випробувального п’ятирічного терміну. Зміни спрямовані на те, щоб на посаду судді безстроково призначалися лише особи, які за своїм кваліфікаційним рівнем і життєвим досвідом можуть професійно та гідно виконувати функції представників судової влади.

6. Передбачаються зміни складу та порядку формування Вищої ради юстиції, переліку її повноважень (зміни до ст.131 Конституції).

Як вказують автори проекту, під час підготовки цих пропозицій були враховані європейські стандарти та висновки Венеціанської комісії, які констатували:

- невідповідність складу Вищої ради юстиції та порядку її формування європейським стандартам;
- необхідність забезпечення у її складі щонайменше половини членів – з числа суддів, обраних їх колегами;

- необхідність забезпечення її незалежності від виконавчої та законодавчої влади¹⁷.

Законопроект передбачає змінити склад Вищої ради юстиції, закріпивши, що:

- 12 із 20 членів цього органу становлять судді, обрані самими суддями на з’їзді суддів України;
- по два члени Вищої ради юстиції призначають з’їзд адвокатів України і з’їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ;
- до складу Вищої ради юстиції за посадою належать Голова Конституційного Суду, Голова Верховного Суду, голова Ради суддів України, Генеральний прокурор.

До повноважень Вищої ради юстиції запропоновано додатково віднести:

- надання згоди на затримання чи арешт судді (наразі це повноваження належить Верховній Раді),
- призначення суддів на адміністративні посади та звільнення суддів з таких посад.

Крім того, запропоновано передбачити в Конституції положення, згідно з яким на Вищу раду юстиції покладається здійснення інших повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Попри обґрунтування більшості із зазначених пропозицій відповідними міжнародно-правовими стандартами у сфері правосуддя, висновками та рекомендаціями Венеціанської комісії, експерти, в т.ч. з числа членів Конституційної Асамблеї вбачають в їх реалізації велику небезпеку для вітчизняного правосуддя, насамперед – для незалежності суддів¹⁸.

По-перше, запровадження запропонованих Адміністрацією Президента змін до Конституції призведе до кардинальних змін у владному балансі: Президент – Парламент – судова влада. Вплив Президента на добір суддівських кадрів, а отже – на всю судову владу, істотно збільшиться. Якщо наразі його повноваження поширюються лише на частину кадрових рішень (стосовно тих суддів, які призначаються на посаду вперше), то у випадку запровадження пропонуєваних змін він отримуватиме право на ухвалення рішень з формування абсолютно всього суддівського корпусу (в т.ч. тих суддів, яких сьогодні обирає Парламент). Понад те, якщо наразі Президент наділений правом призначення лише на посади суддів місцевих судів, то згідно з проектом він матиме право призначати суддів й усіх інших судів – апеляційних, вищих і Верховного Суду, а також переводити суддів з одного суду до іншого. До цього слід додати також виключне право Президента ініціювати питання утворення, реорганізації і ліквідації судів.

¹⁵ У Спільному експертному висновку Венеціанської комісії та Дирекції з питань правосуддя та людської гідності Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2011р. щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів та інших законодавчих актів України” (п. 78) існування тимчасово призначених суддів визначено як одну із фундаментальних проблем, які існують в Україні у системі призначення та звільнення суддів з посад.

¹⁶ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів від 22 червня 2007р. (п. 14)...

¹⁷ Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № 94(12) “Незалежність, дієвість та роль суддів”, Рекомендації СМ/Кес (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів; Європейська хартія про закон “Про статус суддів”; Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”; Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 16 березня 2010р. щодо проекту Закону України “Про судоустрій і статус суддів”; Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про судоустрій і статус суддів”; Спільний експертний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з питань правосуддя та людської гідності Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2011р. щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів та інших законодавчих актів України”.

¹⁸ Див. детальніше.: Мельник М. Підпорядкування судової влади: завершення процесу. – Дзеркало тижня. Україна, 27 листопада 2012р., с.1, 6; Мельник М. Зауваження та пропозиції щодо проекту Закону України “Про внесення змін і доповнень до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”, підготовленого Адміністрацією Президента України, 31 жовтня 2012р. – http://www.razumkov.org.ua/upload/m_melnyk_CA_letter2.pdf.



Ці повноваження роблять вплив Президента на судову владу визначальним. У нинішній ситуації таке рішення буде не додатковою гарантією незалежності правосуддя, а навпаки – стане згубним для нього. Нові повноваження дають можливість Президенту, за бажання, сформувати “свій” склад будь-якого суду, включно з Верховним Судом.

По-друге, законопроект істотно посилює вплив на судову владу Вищої ради юстиції. При цьому зміна формування її складу, яка формально може вважатися такою, що загалом відповідає європейським стандартам, зовсім не є гарантією того, що цей орган стане незалежним. Як відомо, європейські стандарти діють по-європейськи в Європі, а в Україні вони набувають суттєвих особливостей. Слід зазначити, що й без цієї новели останніми роками число суддів у ВРЮ збільшилось і сьогодні складає майже половину (дев'ять з 20). Але експерти вказують на парадокс: із збільшенням числа суддів у ВРЮ незалежність судової влади не посилюється, а радше навпаки – посилюється її залежність. Парадокс має просте пояснення: залежна судова влада та інші суб'єкти формування ВРЮ апріорі не можуть делегувати до її складу незалежних представників. Як відзначають експерти, в нинішній ситуації з'їзд суддів, який скликається за спеціальною, продуманою авторами судової реформи процедурою, не обирають членів ВРЮ, а лише підтримуватиме потрібні політичній владі кандидатури.

З огляду на це, цілком закономірними є результати експертного опитування. Так, на питання “Чи є нинішня Вища рада юстиції незалежним і політично незаангажованим органом?” 84% експертів відповіли – “ні”¹⁹.

Не вбачається підстав для залучення до складу ВРЮ за посадою голови Конституційного Суду, який жодним чином не причетний до діяльності загальних судів. Це ж стосується і голови Ради суддів України, який обіймає посаду на громадських засадах.

Необгрунтованою саме з точки зору забезпечення незалежності суддів видається пропозиція розширити повноваження ВРЮ. Проектом пропонується наділити її правом призначати суддів на адміністративні посади і звільняти суддів з таких посад. Точніше – легітимізувати в Основному Законі те, що всупереч чинній Конституції вже зроблено “простим” законом.

Адже очевидним є те, що будь-яке рішення щодо призначення на адміністративну посаду ставить того, кого призначили, в певну (більшу чи меншу) залежність від суб'єкта, який його призначив. Наділення ВРЮ вказаним правом призведе до зосередження в неї надмірних повноважень щодо вирішення кадрових питань у судах. Така концентрація повноважень (як і концентрація аналогічних повноважень у Президента) об'єктивно збільшує небезпеку стороннього впливу на суди.

Крім того, як вказують експерти, ця пропозиція позбавлена елементарної логіки. Річ у тім, що одним з найбільш значних результатів судової реформи 2010р. було проголошено кардинальне зменшення повноважень голів судів – усунення їх втручання в судовий процес, мінімізація управлінських повноважень. За таких обставин, посада голови суду мала б втратити свою попередню вагу. Формально-юридично, значно ширші управлінські повноваження має сьогодні керівник апарату суду. То ж за такою логікою авторів

проекту в Конституції слід визначати порядок призначення не голови суду, а керівника апарату.

До того ж питання призначення суддів на адміністративні посади зовсім не є питанням конституційного регулювання.

За узагальненими експертними висновками, реалізація підготовленого Адміністрацією Президента законопроекту:

- не посилить гарантії незалежності суддів, а навпаки – істотно посилить залежність суддів, насамперед від Президента та Вищої ради юстиції;
- не позбавить політичного впливу на формування суддівського корпусу, а навпаки зробить його більш концентрованим з боку Президента;
- легалізує запроваджені у вітчизняне законодавство в результаті судової реформи новели, які не узгоджуються з чинною Конституцією (зокрема, наділення Вищої ради юстиції правом призначати суддів на адміністративні посади; розширення повноважень Президента в частині ліквідації судів, переведення суддів, обраних безстроково, з одного суду до іншого).

Ваді законопроекту констатувала Комісія Конституційної Асамблеї з питань правосуддя, яка за дорученням Голови Конституційної Асамблеї розглянула його на своєму засіданні. Комісія дійшла загального висновку про те, що проект Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” потребує ґрунтовного доопрацювання, насамперед, з точки зору забезпечення суддів від неправомірного впливу та деполітизації судової системи. Комісія визнала неприйнятною запропоновану проектом зміну порядку формування суддівського корпусу, а саме наділення Президента правом призначати всіх суддів на посади та звільняти їх з посад. На думку Комісії, це не сприятиме деполітизації судової влади та зменшенню залежності суддів. Комісія визнала неприйнятним запропонований порядок призначення суддів на адміністративні посади – Вищою радою юстиції, вказавши, що механізм призначення суддів на такі посади є одним з ключових у плані забезпечення незалежності суддів. Комісія не підтримала запропонований Адміністрацією Президента порядок формування Вищої ради юстиції, а також визнала необгрунтованими більшість інших положень законопроекту. Вона також дійшла висновку, що позитивне удосконалення Конституції можливе лише шляхом комплексного та системного підходу²⁰.

Отже, головним недоліком пропонованих законопроектом змін є те, що вони об'єктивно не спроможні забезпечити досягнення задекларованої мети – посилення гарантій незалежності судді.

6 грудня 2012р. Конституційна Асамблея заслухала доповідь Радника Президента – Керівника Головного управління з питань судоустрою Адміністрації Президента А.Портнова щодо законопроекту. Головуючий на засіданні представив А.Портнова як керівника групи, що розробляла цей проект. Будь-яких рішень стосовно законопроекту Конституційна Асамблея не ухвалювала. Водночас окремі члени Конституційної Асамблеї вказували на не зовсім зрозумілу ситуацію з підготовкою змін до Конституції в частині правосуддя: з одного боку, утворена Президентом Конституційна Асамблея працює над підготовкою концептуальних засад таких змін, а з іншого – Адміністрація Президента

¹⁹ Стердну відповідь дали 5% опитаних експертів, а 11,4% – не визначились з відповіддю. Докладно див.: матеріал “Судова реформа і стан судочинства в Україні очима експертів”, вміщений в цьому виданні.

²⁰ Див.: Лист Голови Комісії з питань правосуддя Конституційної Асамблеї В.Маляренка Голові Конституційної Асамблеї Л.Кравчуку. – Адміністрація Президента України, 12 листопада 2012р., № 636/67106-53.

вже підготувала фрагментарні зміни до Конституції і просуває їх прийняття²¹.

Того ж дня законопроект був предметом обговорення на Круглому столі, присвяченому концептуальним питанням удосконалення конституційних засад правосуддя в Україні. Захід був організований керівництвом Конституційної Асамблеї за участі членів та експертів Венеціанської комісії, які висловили свої міркування щодо змісту законопроекту (як виявилось, ще до обговорення проекту на засіданні Конституційної Асамблеї його було надіслано до Венеціанської комісії)²².

5.3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН У ЧАСТИНІ ПРАВОСУДДЯ, НАПРАЦЬОВАНІ КОНСТИТУЦІЙНОЮ АСАМБЛЕЄЮ

У Конституційній Асамблеї головну частину роботи з підготовки змін до Конституції в частині

правосуддя було покладено на Комісію з питань правосуддя, яка розпочала діяльність у червні 2012р. з розробки Концептуальних засад удосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні.

4 грудня 2012р. Комісія схвалила вказані засади і внесла їх на розгляд Конституційної Асамблеї (врізка “Концептуальні засади удосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні”). 6 грудня 2012р. Конституційна Асамблея, заслухавши та обговоривши доповідь Голови цієї Комісії В.Маляренка, прийняла рішення: “Підтримати розроблені Комісією Конституційної Асамблеї з питань правосуддя загальні підходи та напрями щодо системних концептуальних засад конституційно-правової модернізації правосуддя в Україні та необхідності створення механізмів посилення гарантій незалежності суддів з метою забезпечення та гарантування ефективного захисту прав і свобод людини в Україні”²³.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ* (Витяги)

Комісія з питань правосуддя Конституційної Асамблеї вважає, що таке удосконалення конституційного регулювання питань правосуддя має здійснюватися на наступних концептуальних засадах:

1) в частині загальних підходів щодо внесення змін до Конституції України:

- системності і комплексності внесення змін до Конституції України, в т.ч. в частині правосуддя;
- надання законам, якими будуть розвиватися конституційні положення щодо правосуддя, статусу конституційних (їх прийняття має забезпечуватися кваліфікованою більшістю голосів народних депутатів України);
- включення в Конституцію України принципів, що випливають із Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод;

2) в частині системи судоустрою:

- зміна принципу побудови системи судів України з територіальності на екстериторіальність з метою зменшення адміністративного тиску на суди і покращення доступності правосуддя; запровадження в систему судоустрою принципу інстанційності;
- закріплення на конституційному рівні повноважень Верховного Суду України як найвищого судового органу з метою забезпечення йому належного місця та ролі в судовій системі України;
- зосередження усіх положень, що стосуються Конституційного Суду України та його суддів, в окремому розділі Конституції України;
- вирішення питань про утворення, реорганізацію та ліквідацію судів законом за поданням відповідного органу судової влади (Вищої ради юстиції України);
- створення системи мирових судів;
- створення інститутів альтернативних (позасудових) способів вирішення правових спорів;
- закріплення конституційної гарантії права громадян на суд присяжних та на їх участь у здійсненні судочинства як народних засідателів;

3) в частині процедури добору та призначення (обрання суддів):

- усунення політичних структур від формування кадрового складу судів;
- усунення політичних структур від вирішення питання відповідальності суддів;
- формування кадрового складу судів і забезпечення відповідальності суддів перед єдиним державним органом – Вищою радою юстиції. Усунення паралелізму та дублювання у цьому процесі;

- збереження випробувального терміну перебування судді на посаді (призначення вперше), який є потужним антикорупційним чинником і забезпечує більш якісне формування суддівського корпусу;
- збільшення вікового цензу для зайняття посади судді (з 25 до 30 років);
- збільшення строку стажу роботи за фахом, необхідного для зайняття посади судді (з 3 до 5 років);
- збільшення вікового цензу перебування на посаді судді (з 65 до 70 років);
- вирішення питання призначення суддів на адміністративні посади в судах органами суддівського самоврядування (колективом суддів);
- обрання на посаду судді безстроково Вищою радою юстиції;

4) в частині посилення гарантій незалежності суддів:

- забезпечення фактичної, а не декларативної незалежності суддів;
- забезпечення прийняття незалежним суддею судових рішень у відповідності з законом;
- посилення відповідальності за будь-який вплив на суд;
- відмова від інституту звільнення судді за порушення присяги як такого, що містить розмиті (неконкретні) підстави щодо юридичної відповідальності судді;
- забезпечення належного фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів;
- забезпечення належного соціального захисту суддів та їх сімей;
- визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання кожного суду окремо;

5) в частині формування та функціонування Вищої ради юстиції:

- формування Вищої ради юстиції за порядком, за яким щонайменше половину складу цього органу мають становити судді, обрані самими суддями;
- здійснення членами Вищої ради юстиції своїх повноважень на постійній основі;
- виключення із повноважень Вищої ради юстиції звільнення прокурорів за несумісністю і у зв'язку з цим виключення із складу Вищої ради юстиції Генерального прокурора України;
- звільнення суддів з посад з підстав, не пов'язаних із вчиненням правопорушення, Вищою радою юстиції;

6) в частині підвищення ефективності діяльності судів:

- забезпечення оптимального навантаження судді судовими справами;
- забезпечення своєчасного та якісного виконання судових рішень.

* Схвалені Комісією Конституційної Асамблеї з питань правосуддя 4 грудня 2012р. Підтримані Конституційною Асамблеєю 6 грудня 2012р. Див.: “Рішення про пропозиції щодо концептуальних засад конституційно-правової модернізації правосуддя в Україні” №12 від 6 грудня 2012р. – <http://www.president.gov.ua/news/26372.html>.

²¹ Див.: Стенограма третього засідання Конституційної Асамблеї, 6 грудня 2012р. – <http://www.president.gov.ua/news/26730.html>.

²² Див.: Стенограма засідання круглого столу, присвяченого концептуальним питанням удосконалення конституційних засад правосуддя в Україні, 6 грудня 2012р. – <http://www.president.gov.ua/news/26731.html>.

²³ Рішення Конституційної Асамблеї про пропозиції щодо концептуальних засад конституційно-правової модернізації правосуддя в Україні №12 від 6 грудня 2012р. – <http://www.president.gov.ua/news/26372.html>.



Після цього Комісія з питань правосуддя приступила до вироблення конкретних пропозицій щодо змін до Конституції в частині правосуддя, які базувалися на вказаних Концептуальних засадах. Слід відзначити, що засідання Комісії з питань правосуддя відбувалися відкрито та за участі інших членів Конституційної Асамблеї, запрошених науковців, представників ЗМІ. У засіданні Комісії, присвяченому визначенню конституційного статусу Верховного Суду, брали участь судді всіх судових палат Верховного Суду. Зміст діяльності Комісії достатньо широко висвітлювався в юридичних ЗМІ.

5.4. СИТУАЦІЯ НАВКОЛО ЗАКОНОПРОЕКТУ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ТА ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ” ТА ЙОГО АНАЛІЗ

За планом, оголошеним на засіданні Комісії її головою В.Маляренком, Комісія мала завершити підготовку змін до Конституції (тексту розділу “Судова влада”) до кінця травня 2013р. **Станом на середину лютого 2013р., Комісія ухвалила нову редакцію лише трьох статей розділу.**

Однак, **саме в цей час керівництвом держави та Конституційної Асамблеї було зроблено ряд заяв про завершення роботи** в рамках Конституційної Асамблеї над підготовкою проекту змін до Основного Закону в частині правосуддя.

Першим про це заявив Президент В.Янукович 5 лютого 2013р. на зустрічі з Головою Венеціанської комісії Д.Букіккіо. Він висловив сподівання, що вже найближчим часом Конституційна Асамблея надасть конкретні пропозиції і відповідний законопроект для внесення змін до Конституції у частині правосуддя. “Ми, безумовно, ці пропозиції невідкладно направимо на експертизу до Венеціанської комісії”, – сказав Президент²⁴. При цьому він особливо підкреслив, що “за рекомендаціями Венеціанської комісії, Конституційна Асамблея функціонує як самостійний і незалежний орган”²⁵.

13 лютого 2013р. секретар Конституційної Асамблеї М.Ставнічук заявила про те, що найближчим часом Конституційна Асамблея надішле на експертизу до Венеціанської комісії проект перших змін до Конституції України в частині правосуддя. Вона повідомила, що наразі в Конституційній Асамблеї на стадії завершення перебуває проект змін до Основного Закону в частині правосуддя, підготовлений з урахуванням позицій різних комісій Асамблеї і всіх зацікавлених сторін. М.Ставнічук нагадала, що під час зустрічі Президента України з головою Венеціанської комісії Д.Букіккіо В.Янукович чітко вказав, що

конкретні пропозиції і відповідний законопроект буде невідкладно надіслано на експертизу до Венеціанської комісії, а також запевнив, що у процесі підготовки конституційних змін, пов’язаних із питаннями правосуддя, орієнтиром для України є саме її рекомендації²⁶.

Зазначені заяви не відповідали реальній ситуації з підготовкою конкретних пропозицій змін до Конституції, яку здійснювала Комісія з питань правосуддя. Слід зазначити, що 5 лютого 2013р. (у день зустрічі В.Януковича з головою Венеціанської комісії) відбулася також зустріч членів координаційного бюро Конституційної Асамблеї з керівництвом Венеціанської комісії, на якій, як повідомляла пресслужба Президента, голова Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя В.Маляренко докладно доповів про висновки Конституційної Асамблеї щодо пропозицій, пов’язаних з підготовкою відповідних змін до Конституції України з питань правосуддя. Однак при цьому В.Маляренко не говорив про завершення підготовки *відповідного законопроекту*²⁷. Цього й не можна було сказати, оскільки ця робота Комісії перебувала лише на початковому етапі.

Але в цей час, 22 лютого 2013р. на офіційному сайті Президента з’явилося повідомлення про те, що відбулося чергове засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя, в якому взяли участь заступник Голови Конституційної Асамблеї Ю.Шемшученко, секретар Конституційної Асамблеї М.Ставнічук, а також член Конституційної Асамблеї М.Онішук. У повідомленні зазначалося: “Під час засідання **обговорювалося питання проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні”**, у якому взято за основу схвалені Конституційною Асамблеєю Концептуальні засади конституційно-правової модернізації правосуддя в Україні, підготовлені Комісією, а також окремі пропозиції інших комісій та членів Конституційної Асамблеї. У законопроекті також враховано всі позитивні напрацювання законопроекту з цього питання, підготовленого робочою групою в Адміністрації Президента України”.

Повідомлялося також, що **Комісія прийняла за основу цей законопроект** і звернулася до Голови Конституційної Асамблеї Л.Кравчука з пропозицією надіслати цей законопроект до Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) для надання висновку²⁸.

Таке звернення Комісії до Голови Конституційної Асамблеї Л.Кравчука викликало щонайменше подив, оскільки за два дні до цього координаційне бюро Конституційної Асамблеї ухвалило рішення

²⁴ Глава держави: Конституційні зміни повинні врахувати розпочату реформу судової та правоохоронної системи. – <http://www.president.gov.ua/news/26763.html>.

²⁵ Президент наголошує на важливості співпраці з Венеціанською комісією на кожному етапі конституційного процесу. – <http://www.president.gov.ua/news/26761.html>.

²⁶ Конституційній Асамблеї вже є що надіслати Венеціанській комісії – Ставнічук. – <http://1tv.com.ua/uk/specialnews/2013/02/13/5530>.

²⁷ Відбулася зустріч членів координаційного бюро Конституційної Асамблеї з керівництвом Венеціанської комісії. – <http://www.president.gov.ua/news/26762.html>.

²⁸ Відбулося чергове засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя. – <http://www.president.gov.ua/news/26973.html> (виділення – ред.).

“Рекомендувати Голові Конституційної Асамблеї Л.Кравчуку надіслати проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні” до Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) для надання висновку”²⁹. Після такого рішення координаційного бюро Конституційної Асамблеї вказане звернення Комісії з питань правосуддя до Л.Кравчука, а також розгляд нею цього законопроекту не мали жодного сенсу, крім, можливо, створення для Венеціанської комісії видимості того, що проект рекомендований профільною Комісією Конституційної Асамблеї.

При цьому, сам текст законопроекту “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні” на офіційному Інтернет-представництві Президента оприлюднений не був. Його оприлюднили деякі ЗМІ, повідомивши при цьому, що засідання Комісії з питань правосуддя з розгляду цього проекту було проведено екстрено³⁰ та без участі ЗМІ³¹.

Аналіз законопроекту свідчить, що, *по-перше*, його можна вважати видозміненою версією проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”, підготовленого Адміністрацією Президента і визнаного неприйнятним Комісією Конституційної Асамблеї з питань правосуддя. *По-друге*, попри залучення до його розгляду кількох робочих органів Конституційної Асамблеї (координаційного бюро, Комісії з питань правосуддя) справжнім суб’єктом його підготовки вважають Адміністрацію Президента³².

Як і попередній законопроект Адміністрації Президента, цей законопроект передбачає, зокрема:

- наділення Президента правом призначення усіх суддів на посади, звільнення їх з посад, переведення з одного суду до іншого, ініціювання питання стосовно утворення, реорганізації та ліквідації судів;
- усунення від формування суддівського корпусу Верховної Ради;
- скасування т.зв. випробувального терміну для судді (призначення вперше) та запровадження відразу призначення судді безстроково;
- підвищення мінімального віку для обіймання посади судді з 25 до 30 років та збільшення

граничного віку перебування на посаді судді з 65 до 70 років;

- розширення повноважень Вищої ради юстиції, зокрема наділення її правом призначати суддів на адміністративні посади і звільняти з цих посад;
- зміну порядку формування складу Вищої ради юстиції. Але цей порядок відрізняється від того, який пропонувався у попередньому законопроекті, і передбачає, що Вища рада юстиції діє у складі 15 членів, з яких дев’яťох – призначає з’їзд суддів України з числа суддів, чотирьох – Національна академія правових наук³³, двох – з’їзд адвокатів України. Такий порядок формування видається найбільш оптимальним з тих, які пропонувалися до цього.

Крім того, законопроект містить розширений (порівняно з чинною Конституцією) опис статусу Верховного Суду, а також ряд інших новел.

Загалом, головне спрямування законопроекту можна охарактеризувати як:

- конституційне закріплення нинішньої ситуації у сфері судочинства;
- легалізацію на конституційному рівні положень чинного законодавства, відповідність яких Конституції є щонайменше сумнівною;
- посилення впливу на судову владу Президента та Вищої ради юстиції.

Проходження законопроекту через робочі органи Конституційної Асамблеї та ухвалення рішення про направлення його до Венеціанської комісії також дає підстави для кількох висновків³⁴.

По-перше, за окресленого вище процесу появи цього проекту та його розгляду в рамках Конституційної Асамблеї залишається до кінця нез’ясованим питання про те, хто є суб’єктом його підготовки та ініціювання. Член Конституційної Асамблеї М.Оніщук, який не є членом Комісії з питань правосуддя, стверджував, що законопроект підготовлений Комісією з питань правосуддя³⁵. Натомість інші члени Конституційної Асамблеї, які є членами цієї Комісії, вказували, що його розроблено за межами Конституційної Асамблеї, найімовірніше – в Адміністрації Президента³⁶.

²⁹ Рішення координаційного бюро Конституційної Асамблеї “Про проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні” №12 від 20 лютого 2013р. – <http://www.president.gov.ua/news/27000.html>.

³⁰ Відповідно до п. 31 Регламенту Конституційної Асамблеї про час і місце засідання комісії секретар комісії повідомляє членів комісії не пізніше, ніж за тиждень до засідання. Див.: Регламент Конституційної Асамблеї. Затверджений Конституційною Асамблеєю 21 вересня 2012р. (Рішення №5). – <http://www.president.gov.ua/news/25526.html>.

³¹ Див.: Примаченко О. Судова реформа – вдосконалення немає меж. – <http://racurs.ua/176>. Про кулуарне затвердження цього законопроекту заявив член Конституційної Асамблеї І.Коліушко. – Асамблея Кравчука не взялася за закон про референдум. – <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/18/6985795>.

³² Кириенко О. В заданном управлении; Кириенко О. Инородное дело. – Юридическая практика, 12 марта 2013г., с.1, 20, 21.

³³ Член Конституційної Асамблеї С.Ківалов наполягав, щоб замість Національної академії правових наук два члени Вищої ради юстиції призначалися з’їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Див.: Кириенко О. Инородное дело. – Юридическая практика, 12 марта 2013г., с.20, 21.

³⁴ Станом на 20 березня 2013р., законопроект до Венеціанської комісії ще не надійшов. Див.: У Венеціанській Комісії очікують для експертизи розроблений Конституційною Асамблеєю проект змін до Конституції України у частині правосуддя. – <http://www.president.gov.ua/news/27170.html>.

³⁵ Оніщук М. Чи забезпечать зміни до Конституції справедливе правосуддя в Україні? – Дзеркало тижня. Україна, 16 березня 2013р.

³⁶ Див.: Кириенко О. Инородное дело. – Юридическая практика, 12 марта 2013г., с.20, 21.



Терміни і процедура проходження цього законопроекту у відповідних робочих органах Конституційної Асамблеї вказують радше на прагнення в такий спосіб формально та публічно його легалізувати, ніж розглянути змістовно.

Привертає увагу той факт, що такий надзвичайно важливий законопроект перед його направленням до Венеціанської комісії не розглядала Конституційна Асамблея. Голова Конституційної Асамблеї, хоч і представляє її у відносинах з міжнародними організаціями, але, навряд чи може перебрати на себе таку функцію Конституційної Асамблеї, як підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції України та попереднє його схвалення³⁷. До того ж Конституційна Асамблея є лише “спеціальним допоміжним органом при Президентові України”³⁸, а тому долю підготовленого нею (якщо він справді нею був підготовлений) законопроект має вирішувати Президент, а не сама Конституційна Асамблея.

По-друге, Положення про Конституційну Асамблею передбачає, що вона здійснює підготовку законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України на основі Концепції внесення змін до Конституції³⁹. На час розгляду законопроекту координаційним бюро Конституційної Асамблеї та її Комісією з питань правосуддя зазначена Концепція розроблена й затверджена не була. Однак були розроблені і схвалені Комісією з питань правосуддя **Концептуальні засади удосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні**, підтримані Конституційною Асамблеєю⁴⁰.

У повідомленні прес-служби Президента від 22 лютого 2013р. про засідання Комісії з питань правосуддя вказувалося, що в законопроекті “взято за основу схвалені Конституційною Асамблеєю Концептуальні засади конституційно-правової модернізації правосуддя в Україні, підготовлені Комісією”⁴¹. **Насправді, в ньому проігноровано щонайменше п’ять положень вказаного документа, а саме щодо:**

- усунення політичних структур (а Президент є політичним суб’єктом) від процесу формування суддівського корпусу та вирішення питань відповідальності суддів;
- ініціювання утворення, ліквідації та реорганізації судів за поданням відповідного органу судової влади (Вищої ради юстиції);
- необхідності збереження інституту призначення судді вперше;
- обрання суддів безстроково Вищою радою юстиції;

- призначення суддів на адміністративні посади в судах органами суддівського самоврядування.

По-третє, привертає увагу позиція Комісії з питань правосуддя, яка розглянула і схвалила законопроект, попри те, що:

- в цей час розробляла власний законопроект з аналогічних питань;
- перед цим визнала неприйнятним підготовлений Адміністрацією Президента проект Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”, багато ключових положень якого збережено в законопроекті “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні”;
- положення прийнятого нею за основу законопроекту суперечать багатьом положенням Концептуальних засад удосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні, які вона схвалила та які підтримала Конституційна Асамблея.

Таким чином, розглядом і прийняттям за основу законопроекту “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні” Комісія з питань правосуддя фактично перекреслила власну роботу над підготовкою змін до Конституції, кардинально змінила свою попередню позицію щодо ключових положень конституційної реформи в частині правосуддя, проігнорувала концептуальні засади, якими мала керуватися у своїй діяльності з підготовки відповідних законодавчих пропозицій.

Розгляд і схвалення законопроекту в рамках Конституційної Асамблеї дає додаткові підстави для висновку про те, що головна функція Конституційної Асамблеї може бути зведена до легалізації підготовлених за її межами проектів змін до Конституції⁴². Про це дедалі частіше говорять і члени Конституційної Асамблеї, а один з них – В.Мусіяка – написав заяву про складення з себе повноважень члена цього органу у зв’язку з тим, що “Конституційна Асамблея використовується як респектабельна завіса”⁴³.

Характерним для обох законопроектів – “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” та “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні” – є те, що в них враховані більшість рекомендацій Венеціанської комісії. Йдеться,

³⁷ Крижанівський В. Несподіванки від Конституційної Асамблеї. – <http://racurs.ua/199>.

³⁸ Положення про Конституційну Асамблею. Затверджене Указом Президента України №328 від 17 травня 2012р.

³⁹ Там само.

⁴⁰ Рішення Конституційної Асамблеї про пропозиції щодо концептуальних засад конституційно-правової модернізації правосуддя в Україні №12 від 6 грудня 2012р. – <http://www.president.gov.ua/news/26372.html>.

⁴¹ Відбулося чергове засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя. – <http://www.president.gov.ua/news/26973.html>.

⁴² Експерти у сфері права, в т.ч. експерти Центру Разумкова відразу після створення Конституційної Асамблеї передбачали, що її призначення може бути зведене до виконання ролі ширми, покликаної приховати реальні наміри її використання в особистих та вузькополітичних цілях. Див. Мельник М., Різник С. Конституція майбутнього чи констатація минулого. – Дзеркало тижня. Україна, 26 червня 2012р.

⁴³ Руденко Л. Віктор Мусіяка: Конституційна асамблея використовується як респектабельна завіса для втілення змін, розроблених на Банковій. – <http://racurs.ua/202>.

зокрема, про положення законопроектів, які передбачають: утворення, реорганізацію та ліквідацію судів законом; забезпечення більшості у складі Вищої ради юстиції суддів, які обираються суддями; усунення від процесу формування суддівського корпусу Верховної Ради; скасування інституту призначення судді на посаду вперше. Тобто, **формально українська влада може констатувати, що в надісланому до Венеціанської комісії законопроекті змін до Конституції враховано її рекомендації і міжнародно-правові стандарти у сфері правосуддя.**

Водночас, у цих законопроектах містяться положення, що значною мірою нівелюють вказані рекомендації і стандарти. Це стосується насамперед двох моментів: наділення Президента виключним правом формувати весь суддівський корпус (призначати суддів на посади, звільняти їх з посад, переводити суддів з одного суду до іншого) та розширення повноважень Вищої ради юстиції (зокрема, наділення її правом призначати суддів на адміністративні посади) – при тому, що навіть за умови зміни порядку формування Вищої ради юстиції і збільшення представництва в ній суддів у нинішній ситуації в Україні загалом і сфері правосуддя зокрема забезпечити справжню незалежність цього органу видається неможливим.

Таким чином, вказані конституційні зміни, за умови їх запровадження, призведуть до концентрації політичного впливу на судову владу в руках Президента, посилять залежність суддів від інших інститутів влади, головним чином – від Президента та Вищої ради юстиції, а також не лише закріплять на конституційному рівні нинішню ситуацію у сфері правосуддя, а ускладнять її ще більшою мірою.

Парадоксально, але факт: це буде зроблено шляхом формального запровадження міжнародно-правових стандартів у вітчизняне судочинство. В такий спосіб буде продемонстровано унікальні можливості щодо того, як за допомогою міжнародно-правових стандартів незалежності суддів посилити їх залежність⁴⁴.

Доречно зазначити, що експерти Центру Разумкова у своїх прогнозах розвитку ситуації в Україні у 2013р. передбачали, що “під виглядом “судової реформи” буде посилюватися контроль над судами.

Зокрема влада вдасться до спроб внесення змін до Конституції, підготовлених Адміністрацією Президента, попередньо отримавши схвальний висновок Венеціанської комісії (наразі активно ведеться відповідна робота)”⁴⁵.

Окреслені вище події навколо розробки та подання законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині судової влади свідчать, що попри заявлені демократичність цього процесу та широке залучення до нього представників наукових, експертних кіл і громадських організацій, головним суб’єктом вироблення згаданих змін є Адміністрація Президента. Судячи з усього, Конституційній Асамблеї, спеціально створеній для підготовки концепції змін до Конституції і конкретних законопроектів, відведена роль “прикриття” справжніх авторів реформи та функція формального схвалення ініціатив Президента чи його Адміністрації.

З одного боку, це зумовило певні протиріччя процесу конституційного реформування сфери судочинства, з іншого – дозволяє визначити справжній його зміст і спрямованість. Протиріччя полягають, зокрема, в абсолютно різних підходах Конституційної Асамблеї до вироблення конституційних засад правосуддя в Україні та до схвалення конкретних законодавчих ініціатив, начебто підготовлених у рамках її діяльності.

Аналіз змісту законодавчих пропозицій, експертних оцінок і позицій членів Конституційної Асамблеї дає підстави для висновку про те, що другий етап судової реформи спрямований на: (1) закріплення результатів першого етапу судової реформи на конституційному рівні; (2) легітимізацію (конституювання) тих положень судової реформи, які явно не відповідають чинній Конституції; (3) подальше посилення впливу Президента на судову владу з концентрацією в його руках усіх головних повноважень щодо формування суддівського корпусу.

Наслідками таких конституційних змін можуть стати повна втрата судовою владою незалежності, “вмонтування” її до президентської вертикалі влади, завершення створення системи зовнішнього управління судами і стороннього (політичного) контролю над діяльністю судів і суддів. ■

⁴⁴ Стенограма засідання круглого столу, присвяченого концептуальним питанням удосконалення конституційних засад правосуддя в Україні. – <http://www.president.gov.ua/news/26731.html>.

⁴⁵ Україна-2013: між виборами і перед вибором (аналітичні оцінки), 2013р., с.6.

6. ВИСНОВКИ

1. **Кардинальні зміни**, яких у 2010р. з ініціативи Президента В.Януковича зазнало вітчизняне судочинство, виходячи з їх спрямованості, змісту та наслідків, **не можуть бути визнані судовою реформою**. Реформою прийнято вважати перетворення в певній сфері суспільного життя, які мають прогресивний характер. Здійснені у 2010р. перетворення у сфері судочинства у своїй основі не були прогресивними і не призвели до покращення ситуації з правосуддям в Україні. Навпаки, в багатьох ключових моментах вони мають регресивний характер, ними було перервано еволюційні трансформаційні процеси вдосконалення вітчизняного судочинства та запроваджено політично керований суд. **Тому вказані перетворення можуть іменуватися судовою реформою лише умовно – для їх термінологічного означення.**

Основними суб'єктами здійснення судової реформи 2010р. необхідно визнати Президента, Парламент та Конституційний Суд. Кожен з них відіграв у цьому процесі ключову роль.

2. Судова реформа 2010р. була зумовлена двома головними чинниками: об'єктивною необхідністю реформування вітчизняного судочинства та прагненням нової політичної влади використати цей процес у власних цілях.

Наслідки цієї реформи очевидно не збігаються з її офіційними цілями. Автори судової реформи такими цілями проголосили: реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів; підвищення ролі суду та статусу судді у суспільстві; забезпечення реальної незалежності суддів; спрощення процедури доступу до суду для кожного громадянина; забезпечення гарантій реалізації конституційного права громадян на судовий захист; повернення довіри суспільства до судової системи.

В експертному середовищі превалує думка, що ця реформа здійснювалася Президентом з метою посилення його впливу на суди, фактичного підпорядкування йому судової влади, що дозволяло досягти триєдиної мети: (1) сконцентрувати всю повноту влади в своїх руках; (2) мати можливість використовувати суди в політичних і приватних інтересах, у т.ч. для усунення політичних опонентів; (3) убезпечити себе та представників правлячої політичної команди від будь-якої правової оцінки їх діяльності. Така думка підтверджується аналізом ключових законодавчих новел, наслідками їх практичної реалізації, змістом діяльності судів у постреформенний період.

Таким чином ця судова реформа не була суспільно орієнтованою, а мала чітко виражену **суб'єктивну спрямованість** – у цьому випадку політична воля керівництвом держави була виявлена та максимально реалізована у власних інтересах.

3. Судова реформа стала першою реформою Президента В.Януковича й найбільш результативною для нього. **Її особливостями є:** здійснення в умовах повного домінування Президента в політичній системі України; кулуарність підготовки з елементами дезінформації українського суспільства та міжнародної спільноти стосовно цілей, процесу підготовки і змісту судової реформи (за показної демократичності і прозорості); ігнорування під час визначення її змісту позиції судової влади, висновків і рекомендацій наукових експертів, чинної на той час Концепції удосконалення судочинства; надзвичайно швидке її здійснення (ухвалення відповідних законів і впровадження їх ключових положень у практику); добра продуманість і системність заходів, а також максимальне досягнення дійсних цілей, визначених її авторами.

Значна частина ключових положень цієї реформи не відповідають приписам Конституції та міжнародно-правовим стандартам у сфері правосуддя. Зокрема, це стосується: наділення Вищої ради юстиції та Президента повноваженнями, не передбаченими Основним Законом; зниження процесуального статусу Верховного Суду; позбавлення фізичних і юридичних осіб права безпосередньо звертатися за судовим захистом до найвищого судового органу (запровадження допуску справ до провадження Верховним Судом); зміни принципів організації та діяльності органів суддівського самоврядування; запровадження досить невизначених підстав для звільнення судді з посади за порушення присяги та спрощення порядку такого звільнення.

4. Судова реформа стала одним із трьох основних заходів, вжитих **новою політичною владою** для концентрації державної влади в руках Президента. Двома іншими були: встановлення контролю над Парламентом – шляхом створення в ньому в сумнівний, з точки зору Конституції, спосіб пропрезидентської коаліції; розширення повноважень Президента, в т.ч. стосовно виконавчої влади – шляхом скасування (так само в сумнівний з точки зору Конституції спосіб) т.зв. конституційної реформи 2004р. В обох цих випадках ключовими були рішення Конституційного Суду, позиція якого збіглася з інтересами діючого Президента та його політичної сили.

5. Судова реформа 2010р. **визначила абсолютно нову якість не лише судової, а й усієї державної влади в Україні.** По-перше, на нинішньому етапі розвитку України вона завершила політичну боротьбу за судову владу, що тривала весь час з моменту набуття Україною незалежності: **судова влада перестала існувати як самостійна та незалежна гілка влади.** На нинішньому етапі вже можна говорити не лише про повну підконтрольність судів політичній владі, а про те, що судову систему фактично “вбудовано” в президентську вертикаль влади.

По-друге, результатом цієї судової реформи стало нівелювання конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Основна влада зосереджена в руках Президента. Таким чином порушено притаманний демократичній правовій державі баланс гілок влади (системи стримувань і противаг), втрачено функціональну самостійність і незалежність усіх гілок влади, а також фактично ліквідовано незалежний судовий контроль над діяльністю законодавчої і виконавчої влади, Президента, прокуратури та інших органів державної влади.

По-третє, істотно послаблено громадський, а особливо – правовий контроль над діяльністю судів, що створює сприятливі передумови для судового свавілля та безкарності. Політична залежність судів визначила головну та найсуворішу форму їх відповідальності – політичну, яка, за розсудом політичної влади, може передбачати різні правові наслідки для конкретного судді: його “добровільну” відставку, накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади за порушення присяги, притягнення до кримінальної відповідальності.

Неконституційна зміна статусу судової влади відбулася шляхом використання легальної юридичної форми – прийняття відповідних законів та їх виконання.

6. У процесі судової реформи відбувалося маніпулювання міжнародно-правовими стандартами у сфері правосуддя та рекомендаціями Венеціанської комісії, що, зокрема, виявилось у їх вибіркового врахуванні у відповідних законах. Враховані ті, що “вписувалися” в політично визначену концепцію реформи й не впливали на зміст її ключових положень. Імплементация таких стандартів широко пропагувалась авторами реформи для переконання суспільства в її прогресивності. Натомість стандарти, що суперечили дійсним цілям судової реформи, – ігнорувалися. Про них автори судової реформи або зовсім не згадували, або говорили про їх імплементацию в майбутньому (зокрема, у процесі конституційної реформи).

Вибіркова імплементация міжнародно-правових стандартів у сфері правосуддя, законодавче наповнення їх відповідним змістом, а також специфічна реалізація на практиці дозволяють зробити висновок про те, що **за суб’єктивного підходу навіть міжнародно-правові стандарти незалежності судів можуть бути використані для досягнення абсолютно протилежної мети – посилення залежності судів.**

Формальне закріплення на законодавчому рівні міжнародно-правових стандартів у сфері правосуддя зовсім не означає автоматичну їх дію на практиці. *По-перше*, для повноцінної дії таких стандартів потрібні відповідні політичні, економічні, правові та інші передумови, притаманні демократичній правовій державі. За відсутності таких передумов дія міжнародно-правових стандартів може бути істотно викривлена та, навіть повністю нейтралізована. *По-друге*, міжнародно-правові стандарти можуть бути ефективними лише за умови системного та комплексного їх запровадження у національне судочинство.

Запровадження у практику одних та ігнорування інших стандартів у процесі судової реформи, апіорі не могло мати належного ефекту. Більше того, це може виявитися шкідливим, оскільки крім неефективності його наслідком може бути дискредитація міжнародно-правових стандартів у сфері правосуддя.

7. Проведення дослідження дозволяє зробити висновок про те, що **судова реформа 2010р. істотно погіршила ситуацію з правосуддям в Україні**. Загальні результати реформи можна визначити так: “старі проблеми не вирішені, нові проблеми виникли”. Судова реформа не розв’язала системних проблем, які були наявні в Україні до її проведення і на які постійно звертали увагу вітчизняні експерти, правозахисники, міжнародні інституції, у т.ч. Венеціанська комісія та Європейський суд з прав людини.

З певними застереженнями до позитивів судової реформи можна віднести:

- новий порядок добору кандидатів на посаду судді;
- запровадження практичної підготовки кандидатів на посаду судді та періодичного навчання суддів з метою підвищення рівня їх кваліфікації;
- певні процесуальні зміни (зокрема, скасування можливості направлення апеляційною інстанцією справ на новий розгляд судом першої інстанції);
- зменшення повноважень голови суду та розширення повноважень зборів суддів;
- автоматизований розподіл справ між суддями;
- встановлення підзвітності Державної судової адміністрації з’їзду суддів України;
- новий порядок відсторонення судді від посади у зв’язку з притягненням його до кримінальної відповідальності;
- збільшення суддівської винагороди (насамперед, суддям місцевих судів);
- запровадження нового порядку декларування суддями доходів і витрат.

Позитив цих новел нівелюється: *по-перше*, превалюванням над ними негативних наслідків судової реформи; *по-друге*, вихолощенням їх законодавчого змісту у практичному застосуванні (зокрема, це стосується добору кандидатів на посаду судді та автоматизованого розподілу справ між суддями); *по-третє*, новими законодавчими змінами, які мають регресний характер (зокрема, звуження можливостей доступу громадян до судових рішень, послаблення фінансового контролю над доходами/видатками суддів).

Натомість реформа не розв’язала таких проблем як:

- високий рівень корупції в судах;
- залежність судів і суддів;
- політизованість процедури формування суддівського корпусу;
- порушення розумних термінів розгляду судами справ (судова тяганина);

- масове невиконання судових рішень;
- надзвичайно висока завантаженість судів;
- хронічне недофінансування судової влади;
- критично низький рівень довіри громадян до суду.

Судовою реформою не усунуто головний внутрішньосистемний чинник залежності суддів – вплив на них голови суду. Незважаючи на деклароване зменшення ролі голови суду в організації здійснення судочинства та формальне позбавлення його повноважень щодо впливу на розгляд суддями справ, голова суду не лише фактично не втратив таких позицій, а ще більше зміцнив їх. За експертними оцінками сьогодні саме голова суду є ключовим елементом судової системи, за допомогою якого здійснюється вплив на суддів під час здійснення ними судочинства.

Судова реформа в багатьох випадках погіршила ситуацію у вітчизняному судочинстві та призвела до появи нових чи посилення наявних негативних явищ:

- посилено залежність судової влади та суддів;
- звужено можливості для реалізації права на справедливий суд;
- погіршено доступність громадян до правосуддя;
- зростання закритості судової системи;
- відбулося “вимивання” професійного ядра суддівського корпусу;
- істотно послаблено роль суддівського самоврядування;
- звужено соціальні гарантії суддів.

Судова система стала більш політизованою, що підтверджується наявністю у вітчизняному судочинстві таких феноменів як “політично вмотивовані судові рішення”, “вибіркове правосуддя”, а також появою політичних в’язнів. У незалежній Україні політична влада завжди намагалася використати суди і правоохоронні органи для тиску на політичних опонентів. Особливо характерним це було для періодів одразу після президентських виборів 2004р. і 2010р. Однак ці періоди кардинально різняться.

По-перше, тим, що кримінальні (судові) переслідування політичних опонентів діючою владою здійснюються більш системно, масштабно та жорстко. Якщо за “помаранчевої” влади такі переслідування мали радше характер залякування, то нинішня влада діє на “повне знищення” політичних опонентів.

По-друге, якщо “помаранчева” влада застосовувала силу безпосередньо проти політичних опонентів, не усуваючи загальних умов для вільної політичної конкуренції, забезпечуючи високий рівень реалізації громадянами їх політичних прав (що продемонстрували парламентські вибори 2006р. та 2007р.), свободи слова, то нинішня влада поряд з судовим переслідуванням конкретних політичних діячів вживає системних заходів з усунення законодавчих, організаційних, економічних, інформаційних та інших передумов для нормальної діяльності політичної опозиції та політичної активності громадян. Вона створює для себе переваги

в політичній конкуренції, обмежуючи громадян у їх політичних і соціально-економічних правах, унеможливаючи проведення масових заходів політичного характеру, насамперед будь-яких акцій протесту, обмежуючи свободу слова та незалежність ЗМІ.

8. Головною проблемою вітчизняного судочинства на сьогодні є політична та інша залежність судів і суддів.

Розв’язання цієї проблеми досягається насамперед не закріпленням у законодавчих актах норм про незалежність судів і суддів, а наявністю політичної волі державних чинників дійсно дотримуватися засад незалежності судової влади, а також практичною позицією самої судової влади та її носіїв – суддів, які мають забезпечувати справедливий судовий розгляд справ. З іншого боку, це означає, що саме практична позиція судів (і суддів) та їх відповідальність визначають ефективність судової влади, а отже – її суспільну легітимність, довіру до неї з боку громадян.

9. Судова реформа 2010р. не усунула фундаментальної перешкоди для виконання вітчизняними судами їх суспільного і правового призначення – **критично низького рівня довіри громадян до суду**. Результати соціологічних досліджень засвідчують, що сьогодні в Україні немає такої базової суспільної передумови виконання судом функції правосуддя, як суспільна довіра до суду. Тотальна суспільна недовіра до вітчизняної судової влади породжує їх недовіру до судових рішень практично у будь-якій справі. Це значною мірою нівелює як правовий статус суду, так і юридичне значення його рішень, істотно знижуючи ефективність виконання судом його функцій.

10. Запроваджена реформою система судів не відповідає повною мірою Конституції. *По-перше*, йдеться про принципи її побудови, якими новим законом визначено територіальність, спеціалізацію та інстанційність. Натомість Конституція (ст.125) встановлює, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. *По-друге*, це стосується місця та ролі в цій системі Верховного Суду. Відповідно до Конституції Верховний Суд є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. У результаті судової реформи він де-юре і де-факто втратив такий конституційний статус: замість найвищого судового органу він став “проміжним” судом, процесуально підпорядкованим вищим спеціалізованим судам (які визначають, які справи він може розглядати, а які – не може) і позбавленим права приймати остаточне судові рішення (рішення по суті розглянутої справи). *По-третє*, це стосується утворення нового суду – Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ. Відповідно до Конституції (ст.125) вищі спеціалізовані суди є “вищими судовими органами спеціалізованих судів”. Водночас, за Законом “Про судоустрій і статус суддів” цей суд є вищим судовим органом для загальних судів – місцевих та апеляційних.

11. Після судової реформи 2010р. спостерігається **істотне зниження рівня ефективності суддівського самоврядування, зміна принципів його діяльності,**

посилення зовнішньої залежності, відхід від вирішення ключових проблем судової влади – насамперед, забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Це зумовлено, зокрема: звуженням бази суддівського самоврядування – істотним зменшенням кількості його органів на місцевому рівні; кардинальною зміною засад формування органів суддівського самоврядування (в т.ч. з'їзду суддів України та Ради суддів України) – відходом від принципу пропорційного представництва суддів у таких органах; істотним зменшенням чисельного складу вищих органів суддівського самоврядування (склад Ради суддів України зменшився в сім разів, склад з'їзду суддів України – в 4-5 разів). Суддівське самоврядування перестало виконувати свою головну функцію – бути одним з основних гарантів незалежності суддів.

12. Характерною особливістю вітчизняного судочинства після судової реформи стала **прогнозованість судових рішень** у справах, в яких присутній інтерес діючої політичної влади (т.зв. політичні справи (зокрема, стосовно Ю.Тимошенка, Ю.Луценка та інших високопосадовців колишньої влади), справи про виборчі спори, справи стосовно реалізації громадянськими права на мирні збори тощо). Це може додатково вказувати на посилення політичного впливу на суди та їх зовнішню керованість.

13. Судова реформа віддалила вітчизняне судочинство від Конституції. Це виявилось у тому, що вона, *по-перше*, не лише не забезпечила повноцінну дію конституційних положень, які стосуються функціонування судової влади, а й у багатьох випадках проігнорувала їх, *по-друге*, “простими” законами розширила визначені Конституцією повноваження відповідних суб'єктів, змінила конституційний статус Верховного Суду, передбачила новели, які не узгоджуються з положеннями Конституції. З огляду на це, головним завданням на сучасному етапі є: приведення чинного законодавства у сфері правосуддя у відповідність до Конституції; забезпечення у повсякденному житті повноцінної дії конституційних положень щодо судочинства.

Водночас зміна Конституції в частині правосуддя не є першочерговим завданням, а тим більше єдино можливим засобом (як це стверджує діюча політична влада) виправлення нинішньої ситуації у сфері судочинства. Чинний Основний Закон, за належного виконання його потенціалу, дає достатньо можливостей для повноцінної дії в Україні принципу верховенства права та забезпечення належної реалізації права кожного на справедливий суд. **Зміна Конституції без зміни сутності влади не покращить ситуацію з правосуддям.** Більше того, є підстави стверджувати, що розпочата конституційна реформа може її істотно погіршити.

14. Проведене дослідження дозволяє констатувати як один з наслідків судової реформи 2010р. **істотну (наближену до повної) втрату судами України свого “природного” призначення в демократичній правовій державі** – захисту прав і свобод людини і громадянина (ст.55 Конституції). Суд остаточно перетворюється на захисника держави (діючої політичної

влади) від її громадян. У такий спосіб нівелюється конституційні положення про те, що утвердження прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст.3 Конституції).

Це підтверджується законодавчими змінами в частині визначення порядку оскарження дій органів державної влади та її посадових осіб (насамперед, Верховної Ради, Президента, Вищої ради юстиції), численними прикладами судової практики (зокрема, масовими випадками судової заборони проведення мирних зібрань практично на всій території України), експертними оцінками, результатами соціологічних опитувань громадян.

За таких обставин можна констатувати **фактичну ліквідацію судового контролю** як найбільш дієвої та ефективної форми контролю над дотриманням державними органами та їх посадовими особами принципів верховенства права та законності.

Результати багаторічних соціологічних опитувань громадян свідчать про сталу тенденцію, яку зміцнила судова реформа, – **втрату вітчизняним судом функції правового та суспільного арбітра.** Переважна частина суспільства не сприймає суд як орган захисту: в суспільній свідомості переважає ставлення до суду як до супротивної сторони, як до суб'єкта, від якого не варто очікувати законного і справедливого рішення. Суд для громадян і суспільства дедалі більше стає фактором небезпеки.

Ще одним негативним аспектом суспільної оцінки вітчизняних судів є їх сприйняття громадянами як закритої системи, в якій переважають корпоративний інтерес та міцна пов'язаність з правоохоронними органами – прокуратурою, міліцією, СБУ.

Тривожним моментом функціонування правової системи України є те, що на фоні фактичної втрати судом свого “природного” призначення у функціонуванні державного механізму спостерігається чітка тенденція **посилення впливу прокуратури на правові, політичні, економічні та інші процеси в державі та суспільстві.** Домінуючим сьогодні у правовій системі України громадяни вважають не суд, а прокуратуру. Хоча це повністю суперечить засадам демократичної правової держави, у правовій системі якої ключове місце має посідати суд. Домінування прокуратури над судом та іншими правоохоронними органами є дуже помітним у кримінальному судочинстві, особливо у суспільно резонансних (т.зв. політичних) справах.

Після судової реформи 2010р. в Україні склалася ситуація, за якої **суд разом з прокуратурою та іншими правоохоронними органами виступає складовою єдиного репресивного механізму держави**, діяльність якого спрямована на захист діючого політичного режиму та усунення будь-яких небезпек йому.

15. Проведене дослідження дає підстави для висновку, що в результаті судової реформи відбулася кардинальна зміна центрів позапроцесуального впливу на судову владу та його концентрація. Якщо раніше центрами такого впливу були

Президент, Верховна Рада, окремі (ключові) політичні сили, Вища рада юстиції, Верховний Суд, Рада суддів України, то сьогодні головним таким центром слід визнати Президента та його Адміністрацію. Це стало результатом як загальних політичних процесів по концентрації влади в руках Президента та розширення його повноважень, встановлення його контролю над Парламентом, так і цілеспрямованих заходів судової реформи, зокрема нівелювання конституційного статусу Верховного Суду та руйнування демократичних засад організації діяльності суддівського самоврядування. Таким чином, можна констатувати, що Президент як ініціатор судової реформи отримав найбільші “дивіденди” від її здійснення.

16. Ще одним суб’єктом, який у результаті проведеної судової реформи істотно збільшив свій вплив на судову владу, є **Вища рада юстиції**. Це сталося за рахунок розширення її повноважень, зміни принципів організації діяльності та ухвалення рішень, встановлення нових підстав притягнення суддів до відповідальності. Особливої ваги у впливі на судову владу Вищій раді юстиції додало право призначати суддів на адміністративні посади та звільняти з цих посад, а також проведена нею серія резонансних звільнень суддів за порушення присяги (в багатьох випадках – з сумнівних з правової точки зору підстав, що підтверджено, зокрема, Рішенням Європейського суду з прав людини від 9 січня 2012р. у справі “Олександр Волков проти України”). **Нинішні повноваження Вищої ради юстиції слід визнати надмірними і такими, що створюють великі ризики неправомірного її впливу на здійснення судочинства.** Такі ризики пояснюються політичною залежністю та заангажованістю Вищої ради юстиції, яка, за оцінками європейських правових інституцій (Венеціанської комісії, Європейського суду з прав людини) та вітчизняних експертів, зумовлена насамперед порядком формування її складу та усталеною практикою діяльності.

Виходячи з ключової ролі Вищої ради юстиції у формуванні суддівського корпусу, а отже – й визначення якості судочинства, можна стверджувати, що забезпечення діяльності Вищої ради юстиції на принципах незалежності та об’єктивності є одним з головних завдань подальшого реформування сфери судочинства.

17. Аналіз рішень Конституційного Суду (які, зокрема, стосуються судової реформи 2010р. та оцінки її ключових положень), результатів експертного опитування щодо принципів діяльності Конституційного Суду, рівня суспільної довіри до нього дає підстави для висновку про **наявність кризи вітчизняного конституційного судочинства.**

Після ухвалення низки політично вмотивованих рішень Конституційний Суд не може вважатися незалежним від влади, здатним об’єктивно виконувати функцію конституційного контролю. Це підтверджується також його оцінкою ключових положень судової реформи, яка в багатьох випадках є недостатньо обґрунтованою, суперечливою та спірною. Значну кількість таких положень, які були предметом відповідних конституційних подань, Конституційний Суд

зовсім не став оцінювати на предмет їх відповідності Конституції, що може свідчити про його свідоме самотуснення від виконання своїх конституційних функцій.

18. Ситуація у сфері правосуддя, яка склалася в Україні в результаті судової реформи 2010р., потребує невідкладного виправлення, оскільки вона ставить під загрозу подальший демократичний розвиток України, її євроінтеграційний курс, реалізацію конституційних прав і свобод людини.

Це, насамперед, вимагає кардинальної зміни у ставленні політичного керівництва держави до суду, розуміння того, що в демократичній державі суд – це незалежний та найвищий арбітр у вирішенні суспільних конфліктів, остання правова інстанція, чії рішення мають базуватися на принципах справедливості та законності. Розуміння того, що демократичний розвиток суспільства і становлення правової держави в Україні неможливі без незалежного і справедливого суду. З іншого боку, **обов’язковою і необхідною умовою утвердження в державі такого суду є високий рівень розвитку демократії та повноцінна дія принципу верховенства права.**

Натомість ініційованими Президентом та його Адміністрацією змінами до Конституції передбачається вже на конституційному рівні закріпити нинішній стан речей у сфері правосуддя та ще більш ускладнити його. А саме: легалізувати запроваджені у вітчизняне законодавство в результаті судової реформи новели, які не узгоджуються з чинною Конституцією, та сконцентрувати політичний вплив на судову владу в руках Президента, віднісши до його компетенції вирішення усіх кадрових питань щодо формування суддівського корпусу, а також організації судоустрою.

Це дає підстави прогнозувати те, що всі заходи, які в подальшому будуть здійснюватися діючою політичною владою під гаслами судової реформи, **насправді будуть спрямовуватися на консервацію нинішньої ситуації в судочинстві та посилення політичної залежності судів.**

Це підтверджується наполегливим небажанням діючої політичної влади виправляти ті очевидні та загальноновизнані (навіть авторами судової реформи) недоліки, допущені під час судової реформи, на які неодноразово вказувала у своїх висновках Венеціанська комісія. Так, вона рекомендує українській владі: *по-перше*, розширити процесуальні повноваження Верховного Суду і відновити його конституційний статус; *по-друге*, позбавити Вищу раду юстиції, яка сьогодні за своїм складом є вочевидь заполітизованим органом, права призначати суддів на адміністративні посади; *по-третє*, змінити порядок оскарження актів, дій та бездіяльності Парламенту, Президента, Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, який виключає можливість апеляційного та касаційного розгляду відповідних скарг.

Виправлення цих ключових недоліків судової реформи 2010р. не потребує жодних змін до Конституції і за наявності політичної волі, яка є визначальним чинником спрямованості і змісту цієї реформи, надзвичайно швидко може бути зроблене шляхом прийняття “простого” закону. ■

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ОЧИМА ФАХІВЦІВ І ПОЛІТИКІВ*

ПРОВЕДЕНА СУДОВА РЕФОРМА Є НЕВДАЛОЮ



Олег БЕРЕЗЮК,
голова Українського
юридичного товариства

– Чи були досягнуті цілі судової реформи 2010р.? Якими є головні позитивні та негативні результати цієї реформи?

Якщо виходити з логіки дій нинішньої влади, то можна стверджувати, що цілі судової реформи 2010р. досягнуті. Інше питання – чи була ця реформа корисною для держави та суспільства?

Швидше за все, давати оцінку ефективності проведеної судової реформи потрібно в контексті адміністративної реформи.

Загальновідомим є те, що після обрання Президентом України В.Янукович взяв курс на централізацію державного управління, що в кінцевому результаті призвело до надмірної концентрації влади в руках Президента і спроби встановлення в Україні авторитарного політичного режиму.

Початок цьому процесу було покладено неправовим рішенням Конституційного суду, в результаті якого в Україні почала діяти Конституція зразка 1996р.

Цей варіант Основного Закону надає Президенту України практично нічим не обмежені повноваження. У зв'язку з цим Президент сьогодні є основною політичною фігурою в державі.

Підпорядкувавши собі виконавчу гілку влади та забезпечивши контроль над Парламентом, Президент і його Адміністрація здійснили ряд заходів, спрямованих на забезпечення тотального контролю над судовою гілкою влади. Шляхом прийняття відповідних законів та внесення змін до чинних нормативно-правових

актів було проведено значні зміни у сфері організації системи правосуддя та призначення і звільнення суддів. Ці зміни негативно позначилися на незалежності судової гілки влади та значно вплинули на законність винесених суддями вироків і прийнятих рішень.

За таких обставин важко назвати позитивні сторони судової реформи. Стосовно негативних її наслідків варто зазначити, що **нинішня організація судових округів та чотирирівнева система судоустрою значно ускладнює судову процедуру**, а це, своєю чергою, зменшує доступ громадян до правосуддя. Позбавлення Верховного Суду функції касаційної інстанції призвело до того, що цей суд став зовсім зайвою ланкою в судовій системі України. Нинішня процедура притягнення суддів до відповідальності та відсторонення від займаних посад зробила їх цілком і повністю залежними від Вищої ради юстиції, абсолютна більшість членів якої є залежними від виконавчої влади.

Звідси можна зробити висновок, що проведена судова реформа, якщо розглядати її з точки зору забезпечення правосуддя, є невдалою.

– Як би Ви охарактеризували нинішню ситуацію у сфері правосуддя з точки зору незалежності суддів, доступності правосуддя, ефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина?

Сьогодні можна стверджувати, що в Україні де-факто немає незалежної судової гілки влади.

Незалежність суддів є формальною й існує лише на папері. Яскравим підтвердженням цьому є справи Ю.Тимошенко та Ю.Луценка.

Відсутність реальної незалежності суддів призвела до неможливості реалізації принципу змагальності в цих судових процесах і до безпідставного засудження опозиційних політичних лідерів.

Складність системи судоустрою, залежність судів від виконавчої влади створює умови для зменшення доступу громадян до правосуддя та винесення судами неправосудних вироків і прийняття ними протиправних рішень.

Усе це дає підстави стверджувати, що в **результаті проведеної судової реформи ефективність судового захисту прав і свобод людини значно погіршилася.**

* Інтерв'ю проводилися у січні-березні 2013р. Відповіді опитаних подані в алфавітному порядку.

Якщо негайно не вжити необхідних заходів, то така логіка розвитку подій може призвести до встановлення в Україні тоталітарного політичного режиму або викликати масові акції протесту, що призведе до дестабілізації суспільно-політичних відносин, а це, своєю чергою, підриватиме основи національної безпеки країни.

– Яких основних заходів і в яких сферах потрібно вжити для утвердження в Україні незалежного та неупередженого суду?

Для утвердження незалежного та неупередженого суду потрібно внести відповідні зміни до Конституції України та створити систему “стримувань” і “проти-ваг”, що має унеможливити надмірну концентрацію влади в одних руках та не допустити встановлення в Україні авторитарного політичного режиму.

Спростити систему судоустрою і повернутися до класичної трирівневої системи організації судової влади.

З метою зменшення фінансової залежності судової гілки влади від виконавчої влади необхідно ліквідувати Державну судову адміністрацію як де-факто центральний орган виконавчої влади та організаційно підпорядковувати цю структуру Верховному Суду України.

Верховний Суд України має бути вищою судовою інстанцією, організаційно забезпечувати функціонування судової системи, здійснювати розгляд судових справ у порядку касаційного провадження, розглядати спори між вищими органами державної влади як суд першої й останньої інстанції, здійснювати тлумачення Конституції та законів України.

Нарешті. **Необхідно зменшити залежність судів від виконавчої і законодавчої влад і збільшити громадський контроль над судовою гілкою влади.** З цією метою було б доцільно більш детально вивчити американський досвід. Зокрема т.зв. “міссурійську” систему призначення суддів (*Missouri Plan*), яка на цей час вважається найдосконалішою і найефективнішою з точки зору відбору професійних суддів та забезпечення правосуддя. ■

БЕЗ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ ЗДІЙСНИТИ ПОВНОЦІННУ РЕФОРМУ СИСТЕМИ СУДОЧИНСТВА НЕМОЖЛИВО



Валерій КАРПУНЦОВ,
народний депутат України,
фракція партії
“УДАР Віталія Кличка”

– Чи були досягнуті цілі судової реформи 2010р.? Якими є головні позитивні та негативні результати цієї реформи?

Успішність проведення судової реформи в Україні доречно оцінювати через призму цілей і завдань, які ставили перед собою ініціатори змін. Так, за словами авторів ухваленого в 2010р. законопроекту

про судоустрій і статус суддів, деполітизація судової системи є однією з основних ідеологічних засад реформи, а сама судова реформа покликана забезпечити принцип незалежності суддів і наблизити Україну до європейського правового простору.

Від часу ухвалення нового законодавства про засади судоустрою минуло вже понад два роки, що дозволяє на емпіричному досвіді оцінити успішність реформаторських потуг представників діючої влади та досить конкретно ідентифікувати основні здобутки й недоліки процесу вдосконалення судової системи.

Як і будь-яка інша реформа, реформа судочинства має національний і міжнародний виміри. **Критерієм успішності реформи на національному рівні можуть слугувати дані соціологічних опитувань про підтримку результатів реформи населенням України**, які свідчать, що в листопаді 2012р. роботу судів повністю підтримували 5,7% українських громадян – хоча ще до початку реформи, у квітні 2010р. рівень підтримки судів сягав 8,9%. *Для порівняння:* в результаті реформи поліції у Грузії рівень довіри до неї з боку населення за кілька років зріс з 5% до понад 90%.

Не кращою є ситуація і з міжнародною оцінкою успішності судової реформи. За останні два роки всі без винятку фахові європейські організації та інститути вкупі з Європейським судом з прав людини вкрай критично оцінили досягнення української влади на ниві реформування системи судочинства. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у висновку “Про конституційну ситуацію в Україні” від 17-18 грудня 2010р. і Спільному висновку щодо Закону України про судоустрій і статус суддів Венеціанської комісії та Дирекції із співпраці Генеральної дирекції з прав людини і правових питань Ради Європи від 11 жовтня 2010р., ПАРЕ в резолюції №1755 “Функціонування демократичних інституцій в Україні” від 6 жовтня 2010р., Рада міністрів закордонних справ ЄС у Висновку щодо України від 10 грудня 2012р. висловили обґрунтовані претензії до законодавчого регулювання діяльності судової влади в Україні та закликали вжити подальших кроків з удосконалення законодавства про судову владу.

Говорячи про результати судової реформи, варто розділяти політичну й інституційно-правову площину цього питання. Відтак маємо визнати, що **в політичній площині жодних позитивних зрушень досягнуто не було:** судова влада не отримала законодавчих гарантій власної незалежності від законодавчої і виконавчої влад, не було створено стимулів для відновлення авторитету й довіри до суду та суддів у суспільстві, не створено простої і діючої системи органів суддівського самоврядування, знищено статус Верховного Суду України як найвищого судового органу. Сама реформа здійснювалася в умовах жорсткого політичного тиску на Верховний Суд і його членів шляхом законодавчого обмеження повноважень та скорочення числа членів вищої судової інстанції. Попри взяті на себе зобов’язання, під час ухвалення законопроекту повністю проігноровано думку Венеціанської комісії. Надалі – порушено процедуру ухвалення закону, що не сприяло підвищенню довіри до реформи серед зацікавлених суб’єктів (не кажучи про те, що думкою представників судової спільноти автори реформи не цікавилися зовсім).

В інституційно-правовій площині реформа судоустрою також має достатньо принципових вад. *По-перше*, відбулося невинновдане посилення повноважень Вищої ради юстиції в частині призначення, дисциплінарного провадження і звільнення суддів, що створює великі можливості для тиску на суддів. *По-друге*, запроваджено неповноцінну модель функціонування суду присяжних у складі двох професійних суддів і трьох присяжних. *По-третє*, попри певні вдосконалення, не вирішено проблем у системі призначення та звільнення суддів. Так, виглядає необґрунтованою роль Верховної Ради в безстроковому призначенні суддів. *По-четверте*, система суддівського самоврядування є занадто складною і містить багато інституцій. *По-п'яте*, залишилося невирішеним питання прозорості процедури добору кандидатів на посаду судді вперше. До того ж, сама судова реформа здійснювалася у відриві від реформи правоохоронних органів і прокуратури, а також – без зміни процесуального законодавства, що не сприяло гармонізації правового регулювання судочинства.

Але головною проблемою судової реформи стала дезінтеграція і розбалансованість судової системи, оскільки законом ліквідовано інструменти впливу Верховного Суду на судову практику судів. Верховний Суд втратив повноваження надавати роз'яснення судам щодо тлумачення та застосування законодавства, хоча за вищими спеціалізованими судами це право зберіглося. За ним залишилося право перегляду рішень вищих спеціалізованих судів лише у випадку неоднакового застосування норм матеріального, але не процесуального права.

На цьому фоні позитивні здобутки судової реформи виглядають досить непереконливо, але заради справедливості мусимо їх означити. Вітчизняні та міжнародні експерти одностайно відносять до позитивів судової реформи ліквідацію військових судів, запровадження системи автоматизованого документообігу та розподілу справ, спрощення процедури обрання на посаду судді безстроково, перехід Державної судової адміністрації під контроль органів суддівського самоврядування.

Загалом, зі слів авторитетних європейських експертів та організацій, складається недвозначна думка, що недореформованість судової гілки влади наразі залишається головною перешкодою для розвитку в Україні визнаних демократичних інститутів і подальшої європейської інтеграції.

– Як би Ви охарактеризували нинішню ситуацію у сфері правосуддя з точки зору незалежності суддів, доступності правосуддя, ефективності судового захисту прав і свобод людини та громадянина?

У незалежного спостерігача за процесом реформування судової гілки влади в Україні могло скластися враження, що найпершою ціллю авторів реформи було позбавити суддів залишків незалежності. Нейтралізація Верховного Суду, об'єднання в одному спецсуді інстанцій з розгляду кримінальних і цивільних справ, посилення повноважень Вищої ради юстиції вкупі з правом призначати суддів на адміністративні посади в судах, впровадження складної і запутаної системи суддівського самоврядування унеможливають повноцінний захист прав і свобод громадян на підставі справедливого та об'єктивного закону.

Порушення принципу незалежності суддів в українській практиці є усталеним, навіть систематичним явищем, про що свідчить кількість звернень до Європейського суду з прав людини від громадян України, які вичерпали законні методи захисту своїх прав на батьківщині, а також кількість і зміст рішень цього суду, винесених проти України. Європейські політики та юристи вже виробили стосовно України цілий комплекс евфемізмів, за допомогою яких вони характеризують стан справ в українському судочинстві, як-от: вибіркоче правосуддя, політично вмотивоване судове переслідування, недостатність неупередженості і справедливості суддів тощо.

Для національної правової системи вже звичними стали гучні заяви вищих посадових осіб держави, пов'язані з вирішенням і розглядом справ судом, які робляться всупереч принципам незалежності та самостійності суддів і спрямовані на дискредитацію судової влади в суспільстві. Численні випадки тиску на суддів та оцінювання їх дій через ЗМІ ще до винесення рішень відбуваються під час розгляду т.зв. "резонансних справ".

Щодо підстав дисциплінарної відповідальності (включно із звільненням), процедури притягнення до неї, а також порядку оскарження рішень про застосування дисциплінарного стягнення, то вони повинні бути чітко визначеними в законі, щоб органи, до компетенції яких належить звільнення суддів, не мали можливості довільного тлумачення його відповідних положень. Так, поняття "порушення присяги" залишається досить оціночним, а гарантії захисту судді від необґрунтованого звільнення – досить слабкими.

За роки незалежності в Україні відбувся помітний прогрес у питаннях доступності правосуддя, про що свідчить, зокрема, постійне зростання кількості судових позовів, поданих громадянами України до судів. Розвиток суспільних відносин та ускладнення їх правового регулювання призводять до перевантаження судової системи, у зв'язку з чим створюються штучні перешкоди для доступу до правосуддя через необґрунтоване затягування судових розглядів. Та все ж головною перешкодою для розширення доступу до правосуддя є низька довіра громадян до судової влади.

– Яких основних заходів, зокрема законодавчих, потрібно вжити для утвердження в Україні незалежного та неупередженого суду?

Можна констатувати, що судова реформа в Україні через зміну звичайного законодавства себе вичерпала. Без внесення змін до Конституції здійснити повноцінну реформу системи судочинства неможливо. Це стосується передусім процедури призначення суддів, порядку формування Вищої ради юстиції, організації системи судів тощо.

По-перше, необхідним є підвищення професійності і принциповості суддів, що вимагає впровадження прозорого, без впливу суб'єктивних чинників, підконтрольного громадськості конкурсу на посаду судді вперше.

По-друге, Україна повинна відмовитися від двоступеневого призначення суддів. Повноваження з призначення всіх суддів мають перейти до Вищої ради юстиції, склад якої має формуватися винятково з'їздом суддів України із забезпеченням представництва судів різних інстанцій і спеціалізації. Крім того, видається

доцільним запропонувати механізм входження до складу цього органу також кандидатур від правоохоронних організацій. У Конституції має бути закріплено, щоб суддівська недоторканність гарантувалася не Верховною Радою, а справді незалежним суддівським органом.

По-третє, потребують перегляду і вдосконалення повноваження Верховного Суду, які мають бути розширені. Зокрема, слід доповнити як підставу для перегляду судових рішень Верховним Судом справ щодо неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм не лише матеріального, але й процесуального права.

По-четверте, суди повинні створюватись і ліквідуватись законами.

По-п'яте, система органів суддівського самоврядування повинна бути спрощена та уніфікована, а Державна судова адміністрація має стати її складовою частиною.

Крім того, необхідно відмовитися від призначення суддів на адміністративні посади в судах Вищою радою юстиції та, як варіант, надати можливість суддям відповідних судів самостійно обирати на адміністративні посади найбільш авторитетних серед своїх же суддів.

Видається доцільним формування громадської ради при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України з метою забезпечення громадського контролю над її діяльністю. Це сприятиме об'єктивному добору кандидатів на посаду судді, а також певною мірою нівелює упередженість членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України під час вирішення питань дисциплінарної відповідальності суддів. **На законодавчому рівні повинні бути закріплені чіткі та узгоджені між собою підстави відповідальності суддів, передбачена ефективна процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності.**

Для розгляду тяжких злочинів необхідно запровадити суд з 12 присяжних.

Крім того, слід врегулювати на законодавчому рівні питання допуску до Верховного Суду справ, що розглядалися апеляційними та касаційними судами України як судами першої і другої інстанції. Наразі існує прогалина в законодавстві щодо регулювання цього питання: наприклад, у виборчих спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії судом першої інстанції є Київський апеляційний адміністративний суд, апеляційної – Вищий адміністративний суд України, рішення якого є остаточним та оскарженню не підлягає. Відтак, всупереч Конституції, громадяни України позбавлені повного та ефективного права на судовий захист (з використанням усіх трьох інстанцій) – оскільки до Верховного Суду допускаються для перегляду за винятковими обставинами лише справи після їх розгляду судом саме касаційної інстанції. ■

¹ Внутрішня спеціалізація судової діяльності реалізується у функціональному розподілі обов'язків між суддями одного суду, коли створюються спеціальні палати (окремі структурні одиниці) або виділяються окремі судді, які розглядають лише певні категорії справ, віднесених до юрисдикції даного суду. – Український юридичний портал "Радник", <http://radnuk.info/pidrychnuku/syidovi-orgonu/502-tuxui/10748-33---.html> (ред.)

НЕОБХІДНО ПІДВИЩУВАТИ АВТОРИТЕТ СУДОВОЇ ВЛАДИ



Сергій КІВАЛОВ,
голова Комітету Верховної Ради
України з питань верховенства
права та правосуддя

– Чи були досягнуті цілі судової реформи 2010р.? Якими є головні позитивні та негативні результати цієї реформи?

Судова реформа в Україні триває з 1992р. То ж заходи, пов'язані з прийняттям у 2010р. Закону "Про судоустрій і статус суддів" і пов'язаних з ним інших нормативних актів – це черговий та, очевидно, не остаточний етап реформування судоустрою і судочинства. Враховуючи складність проблем у цій сфері, неможливо уявити ситуацію, щоб усі новації одразу дали відчутні позитивні результати.

Однозначно оцінити позитивно можна такі результати.

По-перше, це **завершення** давно запланованої **спеціалізації судових органів**, створення чіткої зрозумілої трирівневої структури місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судів з особливим статусом Верховного Суду, вжиття заходів щодо внутрішньої спеціалізації суддів¹.

По-друге, упорядкування компетенції між судами різних юрисдикцій та різного рівня за принципом "одна ланка судової системи – одна судова інстанція", **ліквідація ганебної практики деяких місцевих судів, які, виконуючи політичні й не лише політичні замовлення, скасовували своїми рішеннями акти вищих органів державної влади**, в т.ч. Президента та Верховної Ради України.

По-третє, **докорінна перебудова системи формування суддівського співтовариства** шляхом зосередження доброву претендентів на суддівські посади в загальнодержавному органі – Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) України. Це якщо не повністю, то значною мірою запобігло втручання в такі процеси впливових осіб, зацікавлених у тому, щоб мати у своєму розпорядженні "кишенькових суддів". Крім того, це сприяло поповненню суддівського співтовариства майже 1 200 нових суддів, що допомогло певною мірою вирішити проблему перевантаженості судів. Наразі в кожному районному суді передбачено щонайменше чотири суддівські посади.

По-четверте, значно зросла принциповість в оцінці поведінки суддів, винних у неналежному виконанні професійних обов'язків і порушенні суддівської присяги, про що свідчать результати розгляду цих питань ВККС і Вищою радою юстиції. І це далеко не всі здобутки нинішнього етапу судової реформи.



Що ж стосується негативних результатів, то, як я вважаю, вони коріняться не в суті новацій у законодавстві, а в недостатній послідовності втілення їх у життя – хоч окремі корективи до законодавства про судову систему і судовинство впродовж останніх двох років уже було внесено. Очевидно, це буде робитись і надалі. Проте, не можна підривати при цьому фундаментальні положення судової реформи. Спроби відмовитися від її здобутків ініціюються політичними та вузько корпоративними колами в самому суддівському середовищі, які у 2010р. докладали максимум зусиль для зриву прийняття законопроектів про модернізацію судової системи.

– Як би Ви характеризували нинішню ситуацію у сфері правосуддя з точки зору незалежності суддів, доступності правосуддя, ефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина?

У правовій державі незалежність судді означає його убезпечення від протиправних впливів, а не від закону й норм моралі. За останній час чимало зроблено для того, щоб протистояти таким впливам, зокрема, запроваджено автоматичну систему розподілу справ між суддями, обмежено адміністративні повноваження керівників судів тощо. Проте вирішальну роль у розв'язанні цієї проблеми відіграє не зовнішня незалежність судді, а внутрішній стереотип поведінки, переконаність особи в необхідності берегти власну незалежність як одну з найважливіших чеснот судді, не піддаватися ні загонам, ні спокусам.

Оцінка суспільством незалежності суддів прямо залежить від авторитету судової влади і, навпаки, цей авторитет визначається ступенем суддівської незалежності. Поки що, як свідчать результати соціологічних опитувань, він доволі низький, хоча така оцінка, на жаль, стосується й інших державних інститутів. Звичайно, суддівське співтовариство має самоочищатися від осіб, які підривають авторитет судової влади. Ось чому так важливо своєчасно реагувати на прояви корупції і порушення суддівської етики, аж до вилучення із суддівського середовища осіб, які компрометують високе звання судді.

На забезпечення незалежності суддів значний вплив справляє фінансування судової системи та соціальне забезпечення суддів. Попри певні позитивні зрушення в цій сфері, держава ще не в змозі задовольнити всі побажання органів судової влади й самих суддів у цій частині. Такі можливості залежать від оздоровлення економічної ситуації у країні.

Стосовно доступності правосуддя. Низький рівень довіри до суду не заважає мільйонам громадян звертатися за допомогою до судів. Особливо позитивно є динаміка звернень до органів адміністративної юстиції, переважна більшість яких задовольняється судами. Проте вузьким місцем у цій системі є низький рівень фактичного виконання судових рішень, за що нас справедливо критикують структури Ради Європи.

– Яких основних заходів і в яких сферах потрібно вжити для утвердження в Україні незалежного і неупередженого суду?

У самому питанні цілком правильно підкреслюється взаємозв'язок між незалежністю та неупередженістю суддів, причому очевидно, що саме незалежність судді зумовлює його неупередженість. Суддя, залежний від чужої волі, або з викривленими уявленнями про своє місце в суспільстві не може бути неупередженим.

У цьому плані потрібно передусім продовжити пошуки у формуванні персонального складу судів, насамперед шляхом внесення змін до Конституції в її нинішньому чи оновленому вигляді.

На мій погляд, не є нормальним те, що жителі міст і районів не мають жодного впливу на формування кадрового складу місцевих судів. Це породжує у частини суддів відчуття зверхності щодо простих громадян, неповагу до них, безкарність за правопорушення та навіть злочини проти правосуддя. Тому варто серйозно замислитися над перспективою запровадження прямого обрання суддів населенням (звичайно, не на політичній основі), а також відкликання за порушення присяги судді. Обраний народом суддя був би значно незалежнішим, ніж призначений на посаду, від неправомірного впливу різних владних структур та їх представників. Вирішуючи це питання можна було б використати досвід обрання суддів в Україні в дореволюційні часи, а також у таких сучасних країнах, як Російська Федерація (стосовно мирових суддів), США і Швейцарії. Деталізована концепція такого обрання, розроблена науковцями Національного університету "Одеська юридична академія" і доведена до відома Конституційної асамблеї.

Також вважаю за доцільне:

- підвищити віковий ценз для призначення суддів з 25 до 30 років – з тим, щоб на суддівські посади зараховувалися люди, більшою мірою загартовані життєвими випробуваннями та досвідом роботи в галузі права;
- закріпити безпосередньо в Конституції положення про те, що більшість членів ВРІО мають складати судді, обрані з'їздом суддів України;
- закріпити порядок призначення на посади голів судів та їх заступників і звільнення їх з посад, який зараз передбачено в Законі "Про судову систему і статус суддів";
- поступово розширити до шести чисельність присяжних для участі у кримінальному судовому провадженні судом першої інстанції, а також передбачити участь присяжних у розгляді всіх справ про тяжкі насильницькі злочини.

Ці та інші пропозиції, що стосуються забезпечення незалежності та неупередженості суддів, доцільно обговорити серед науковців-юристів і практикуючих суддів. ■

**ГОЛОВНУ УВАГУ НЕОБХІДНО ПРИДІЛИТИ
РЕАЛЬНІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІ**



Василь МАЛЯРЕНКО,
Голова Верховного Суду України
(2002-2006рр.),
Голова Комісії
з питань правосуддя
Конституційної Асамблеї

– Чи були досягнуті цілі судової реформи 2010р.? Якими є головні позитивні та негативні результати цієї реформи?

Результати судової реформи відбиває нинішній стан вітчизняного судочинства, який характеризується наявністю багатьох проблем і недоліків, зокрема в частині забезпечення законності та справедливості в державі.

Ці проблеми стали чи не головною політичною складовою відносин України з країнами світу та фактично створюють її відповідний міжнародний імідж. Але чи все так надзвичайно погано? Чи треба драматизувати?

Аналіз отриманої національної та міжнародної інформації не дає права вважати Україну в цьому плані якоюсь одіозною державою серед інших країн Європи.

Найпоказовішою тут є статистика Європейського суду з прав людини.

За кількістю справ на розгляді цього суду, Україна, порівняно з іншими державами, перебуває на п'ятому місці після Росії, Туреччини, Італії та Румунії.

Але якщо взяти за одиницю виміру кількість скарг на тисячу осіб населення, то Україна перебуває приблизно на 15 місці серед 47 країн Європи з показником одна скарга на 4 500 осіб. Для порівняння можна навести показники інших постсоціалістичних країн: для Грузії показник складає одну скаргу на 1 660 громадян, для Молдови – на 1 050, Сербії – 1 460, для Болгарії – одна скарга на 1 925 громадян. Отже, **українці втричі рідше скаржаться на національне судочинство ніж грузини, молдовани, серби чи болгари.**

Звісно, ми маємо орієнтуватися на Велику Британію, Францію, Німеччину, Бельгію, Нідерланди, Швецію і Швейцарію. Але треба усвідомлювати, що там зовсім по-іншому сприймають суд, закони і правопорядок.

Коли ми оцінюємо роботу українського суду з точки зору європейських стандартів, то треба знати, що за 11 останніх років, станом на вересень 2012р., Європейський суд з прав людини ухвалив проти України 1 282 рішення, в яких зафіксовано 1 405 порушень Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод. У т.ч.: 368 порушень – це тривалість

виконання рішень національного суду, 175 – тривалість розгляду цивільних справ, 65 – тривалість провадження у кримінальній справі, 254 – проблеми, пов'язані з досудовим слідством тощо. І лише 55 (тобто менше 5% усіх порушень) безпосередньо стосуються порушень з боку суду.

Отже, не применшуючи проблем, пов'язаних з розглядом справ у судах, для того, щоб Україна зберігала обличчя, вона повинна **особливу увагу приділити, насамперед виконанню судових рішень, проблемам, пов'язаним з тривалістю судового розгляду справ та досудовому слідству.**

– Як би Ви охарактеризували нинішню ситуацію у сфері правосуддя з точки зору незалежності суддів, доступності правосуддя, ефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина?

Сьогодні ключовою проблемою судочинства України є забезпечення незалежності суддів і підкорення їх лише закону. Прийнято багато нормативних актів, спрямованих на забезпечення незалежності судів, але **суддівство не стало більш незалежним.** Голову суду як викликали до відповідних кабінетів, так і продовжують викликати. Як узгоджували його просування по службі, так і продовжують узгоджувати. Як викликав голова суду, так і продовжує викликати. Як клянчив голова суду гроші у виконавчої влади, так і продовжує клянчити.

Щоб зрозуміти становище судді в його стосунках із владою, досить побачити, як він реагує на адвоката і прокурора. На жаль, це залежне, принизливе становище судді бачать усі, зокрема й міжнародні структури. На підкріплення цієї тези: в Національній школі суддів проведено анонімне анкетування суддів-слухачів, і на одне з питань: **“Чи самостійні Ви у прийнятті судового рішення при розгляді судової справи?”**, 94% суддів відповіли заперечно, зазначивши, що вони є не самостійними, а залежними. Ось головний корінь зла судової системи України. І тому головну увагу необхідно приділити реальній, а не віртуальній незалежності судді й підкорення його лише закону.

Якщо говорити про якість судового розгляду справ, то вона погіршується, терміни розгляду справ збільшуються. Соціологічні опитування свідчать, що суспільство дедалі менше довіряє судам і суддям. І це – незважаючи на те, що в цілому 83% судових рішень не оскаржуються, а з оскаржених лише приблизно 10% визнаються неправильними. Це тривожний факт. Він примушує державу й кожен суд переосмислити свою діяльність і вживати необхідних заходів, які б змінювали ставлення суспільства до судів та суддів.

Висновок про те, як працює судова система, суспільство робить на підставі окремих фактів із засобів масової інформації. На жаль, ці факти є багатозначними й тому саме вони визначають обличчя судової системи. А воно дедалі більше втрачає свою привабливість.

Головними чинниками, які спонукають суддів до негативної поведінки і прийняття неправосудних рішень є:

- психологія людей, вихованих в умовах тоталітарної системи влади, і неможливість її швидкої зміни;



- не сприйняття суспільством і суддями зокрема закону як обов'язковості, як основи, фундаменту держави;
- неадекватно хибне сприйняття суду як структури другорядної, менш важливої, ніж законодавча чи виконавча влада – неадекватно низька соціальна захищеність суддів і їх сімей, порівняно з рівнозначними їм посадовцями, унаслідок чого судова влада не відчуває і не поводить себе як повноцінна влада;
- пропагування в державі споживацької ідеології, яка пронизує все суспільство й суддів як членів суспільства;
- залежність суддів від владних осіб і структур;
- незахищеність суддів та як наслідок – страх перед владою і її представниками;
- низькі моральні якості окремих суддів, зумовлені як відсутністю виховної роботи в судах, так і акцентом під час добору кадрів лише на наявність відповідних теоретичних знань;
- концентрація лише в Києві структур, відповідальних за підтримання дисципліни суддів, тривалість і громіздкість процедур притягнення суддів до відповідальності;
- відсутність правових механізмів негайного виявлення і скасування неправосудних рішень, особливо якщо немає скарг зацікавлених осіб;
- зниження ролі і значення Верховного Суду як авторитетного генератора ідей, представника та захисника судової системи, спрямовувача судової практики, що забезпечував би єдину законність у державі;
- надзвичайна слабкість органів суддівського самоврядування, які мало здатні забезпечувати єдність судової системи та порядок у ній.

В Україні найнижчий рівень асигнувань на підготовку суддів, найнижчий рівень комп'ютеризації судів, немає спеціальних систем для оцінки діяльності суддів. Вона є єдиною в Європі країною, де немає системи моніторингу кількості справ, що надходять до судів, кількості рішень і тривалості проваджень.

Водночас Україна – на одному з перших місць за кількістю дисциплінарних проваджень проти суддів.

Тобто зберігається уявлення про покарання як основний стимулятор належної роботи суддів.

– Яких основних заходів і в яких сферах потрібно вжити для утвердження в Україні незалежного та неупередженого суду?

Перше – це домогтися того, щоб голову суду (а він, своєю чергою – суддів) не ставили в положення “струнко”.

Це залежить від того, яким чином, за яких умов і хто його обирає чи призначає на посаду. Зверніть увагу на те, як важко вплинути на суддю Верховного Суду. Чому? Тому що Голову Суду та його заступників обирає колектив суддів. За такого підходу судді не дозволять, щоб їм давали незаконні вказівки чи будь-яким чином тиснули на них. Якщо ми хочемо, щоб суддя не був залежним від голови суду, а голова суду – від інших, останній у всіх судах має обиратися колективом суддів. Судді не оберуть нікому, але й не дадуть обраному права маніпулювати ними.

Під час анонімного анкетування суддів у Національній школі суддів на питання: “Хто повинен обирати голову суду та його заступника, щоб забезпечити незалежність суддів?” на Вищу раду юстиції вказали 31% опитаних, на Раду суддів України – 3%, на колектив суддів – 66%. У цих цифрах – оцінка і Раді суддів, і Вищій раді юстиції. Що стосується можливості призначати голів судів Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, то за неї не подав голосу жоден суддя.

Друге – це питання відповідальності судді. Міжнародні норми вимагають чіткості та конкретності підстав відповідальності суддів. Але **підстави відповідальності суддів України є сьогодні розмитими та неконкретними, а тому – це один із чинників того, що суддя боїться вступати в діалог із владою.** В Конституції повинна бути чітка норма, згідно з якою суддя за протиправну поведінку звільняється з посади лише за конкретні діяння. Цей порядок і підстави повинні бути чітко передбачені законом.

Забезпечити незалежність судді – це половина справи. Незалежний суддя також може порушувати закон. І тому друга половина справи – забезпечити, щоб цей незалежний суддя виносив рішення винятково відповідно до закону. Досягти цього – не менш складно, ніж здобути незалежність.

Основою прийняття незалежним суддею рішення відповідно до закону є, з одного боку, його висока моральність і добросовісність, а з іншого – острах покарання, втрати посади, острах морального осуду.

Для забезпечення законності судових рішень також є необхідним громадський контроль над діяльністю конкретного судді. Необхідне право ревізійного скасування неправосудного судового рішення, що набуло законної сили, за відсутності скарг.

На мій погляд, кардинально змінити ситуацію у сфері правосуддя можуть три моменти:

- *перший*: створення сприятливих загальних передумов для належного функціонування суду – соціальних, політичних, правових, економічних;

- *другий*: наповнення реальним змістом чинних положень Конституції і забезпечення їх виконання;
- *третій*: удосконалення законодавчого (в т.ч. – конституційного регулювання) судочинства. ■

ВІДСТОРОНЕННЯ КАПІТАЛУ ВІД ВЛАДИ – НЕОБХІДНА УМОВА ДІЄВОЇ СУДОВОЇ РЕФОРМИ



Петро СИМОНЕНКО,
Голова фракції
Комуністичної партії України

– Чи були досягнуті цілі судової реформи 2010р.? Якими є головні позитивні та негативні результати цієї реформи?

Це залежить від того, хто і які цілі переслідував, впроваджуючи т.зв. судову реформу. Якщо йдеться про інтереси окремих політико-бізнесових кланів, які хочуть повністю контролювати судову владу і не тільки, то можна констатувати, що багато з наміченого ними досягнуто.

Якщо ж дивитися на цю т.зв. судову реформу з точки зору простої людини, то жодних позитивних змін не сталося. Навпаки, можливість відстоювати свої законні інтереси і свободи, доводити свою правоту в неупередженому судовому процесі – значно ускладнилась і звелася практично до принципу: правда на боці не того, хто правий, а того, хто багатший і можновладніший.

По суті, вся ця реформа – не більш ніж “механічний” процес перерозподілу обов’язків всередині самої системи і створення нових її підрозділів, у результаті чого судова система стала повністю підконтрольною “золотому тельцю”, який захопив владу в Україні, як то кажуть, знизу до гори – від найменшого хутора до “печерських пагорбів”.

Таким чином, головною ознакою т.зв. судової реформи, без будь-яких застережень, є те, що буржуазна влада повністю зняла з себе відповідальність за правовий захист громадян і зосередилася винятково на забезпеченні власної недоторканності та безкарності.

Проілюструю це на прикладі нового Кримінально-процесуального кодексу, головною і найсуттєвішою проблемою якого є саме відсутність будь-яких гарантій з боку держави щодо забезпечення прав потерпілого на притягнення злочинця до відповідальності за скоєний злочин.

Про що йдеться?

Згідно, наприклад, із ст.477 нового КПК до справ, що можуть бути розпочаті тільки за заявою потерпілого та розглядаються судом без обов’язкової участі

прокурора, віднесені тепер 60(!) складів злочинів. Серед них, зокрема: умисне заподіяння середньої тяжкості тілесних ушкоджень; погроза вбивством, побой; порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності; порушення таємниці листування; порушення недоторканності житла; зловживання посадовою особою своїми службовими повноваженнями тощо.

Таким чином, притягнення до кримінальної відповідальності за ці злочини стає особистою проблемою кожного окремого громадянина.

За новим КПК, потерпілий громадянин тепер повинен самостійно протистояти злочинцеві в суді, оскільки органи, які проводять оперативно-розшукову діяльність, більше не несуть відповідальності за розкриття злочину. До того ж, права підозрюваного або обвинуваченого є, згідно з новим КПК (ст.42), набагато ширшими, ніж права потерпілого (ст.56).

Що це означає на практиці? А це означає, що, наприклад, пенсіонер чи простий громадянин, який потерпає від свавілля заможного сусіда або посадової особи, щоб довести в суді свою правоту й домогтися покарання злочинців має не тільки подати заяву до правоохоронних органів, але й самостійно розслідувати справу – наймати детективів, збирати докази тощо. А це великі гроші, і де їх взяти простому робітнику, селянину, малому підприємцю...?

Більше того, потерпілий зобов’язаний ще й розкрити перед обвинуваченим усі наявні матеріали, які будуть представлені суду як доказ винності. А обвинувачений вправі приховати будь-які дані й документи про обставини злочину.

Тобто, правий той, у кого більше “прав” і грошей.

– Як би Ви охарактеризували нинішню ситуацію у сфері правосуддя з точки зору незалежності суддів, доступності правосуддя, ефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина?

Стисло скажу: існуюча в Україні судова система як до реформи, так і після, не відповідає вимогам суспільства, не забезпечує захист простого громадянина, потурає безкарності заможних і привласних злочинців, об’єктивно провокує спроби потерпілих самостійно встановити справедливість, вдаючись до самосуду. Все це на фоні потужної соціально-економічної кризи загрожує стати останньою краплею, яка переповнить чашу терпіння й може призвести до неконтрольованого суспільного вибуху і громадянського протистояння.

– Яких основних заходів, зокрема законодавчих потрібно вжити для утвердження в Україні незалежного та неупередженого суду?

Що, на моє переконання та переконання моїх колег і товаришів по партії і фракції у Верховній Раді, треба робити в напрямі реформування судової гілки влади і правоохоронної системи як такої?

По-перше, і це головне – жодна реформа, в т.ч. й реформа судової системи, не буде на користь простої людини доти, доки влада буде в руках капіталу.

По-друге, реформа має передбачати посилену відповідальність держави за захист своїх громадян,

а також рівні умови для учасників судового процесу, незалежно від матеріального статку та соціального статусу.

Наступне, відповідальність суддів за завідомо неправосудні рішення, відповідальність правоохоронців за порушення прав і свобод громадян, несумлінне виконання ними своїх обов'язків, відповідальність за виконання злочинних або незаконних наказів і розпоряджень, як то кажуть, “з гори” – має бути надсудовою.

Перекоаний, що діяльність суддів має бути прозорою і публічною, а самі судді – не призначатися, а обиратися безпосередньо громадянами.

Але головне, ще раз повернувшись до цього, **відсторонення капіталу від влади – це необхідна умова дієвої судової реформи, як і будь-якої реформи, спрямованої в інтересах простої людини, людини праці.** ■

ЯК НЕ ТРЕБА РЕФОРМУВАТИ СУДОВУ СИСТЕМУ



Василь СИПЕНКО,
член Конституційної Асамблеї

– Чи були досягнуті цілі судової реформи 2010р.? Якими є головні позитивні та негативні результати цієї реформи?

Судова влада, судова система, суди та судді природно повинні мати одну мету – забезпечити об'єктивне, чесне, справедливе, законне, доступне, зрозуміле правосуддя. З цих позицій, **жодної судової реформи в Україні у 2010р. у зв'язку з прийняттям Закону про судоустрій і статус суддів не сталося.** Навпаки, цей Закон відкинув правосуддя України в “обійми” корупції і суддів-“колядників”, що є несумісним з природним призначенням судів. З моменту прийняття Конституції України в 1996р. адміністрації всіх президентів домагалися прийняття такого закону, щоб правляча політико-олігархічна верхівка могла контролювати судову владу. Парламент 12 років відбивав ці намагання президентів Л.Кучми і В.Ющенка, але тільки Президенту В.Януковичу з Партією регіонів за допомоги комуністів з прийняттям Закону про судоустрій і статус суддів вдалося цього досягти у 2010р.

У чому полягала головна ідея авторів Закону про судоустрій і статус суддів? *Перше.* Створити систему вищих спеціалізованих судів за всіма напрямками юрисдикції як замкнутих корпоративних систем, в яких рішення оголошуються остаточними й такими, що оскарженню не підлягають. *Друге.* Позбавити Верховний Суд процесуальної можливості переглядати рішення вищих спеціалізованих судів, визначивши максимально вузьку його компетенцію. Таким чином, спеціалізовані суди, на які, відповідно до законодавства, справляє сильний вплив виконавча влада в питаннях фінансування, призначення суддів на посади,

визначення кількості судів і чисельності суддів і т.ін., звільняються від процесуального професійного контролю з боку Верховного Суду і “творять” свавільне правосуддя разом з Адміністрацією Президента, виконавчою владою та союзом регіоналів і комуністів у питаннях правосуддя в Парламенті. Краших, більш оптимальних умов для розвитку, буквально “вирощування” корупції в судах важко придумати. Правда, після набуття чинності Законом про судоустрій і статус суддів 2010р. практика показала, що він досяг вирішення корупційних завдань. Але не забезпечив правосуддя.

Як кажуть у народі: “кінці з кінцями не в'яжуться”. І автори змушені були терміново вносити зміни до цього недолугого Закону. Уже внесено близько 15 змін. Та суть цього Закону як алгоритму корупції в судах не змінилася. Судить самі: Вищий спеціалізований господарський суд розглянув справу. Згідно зі змінами до Закону, сторона має право оскаржувати справу у Верховному Суді, але дозвіл на це (допуск) дає той самий вищий спеціалізований суд, рішення якого оскаржується. Хіба це витримує критику навіть найвищого розуму? Це звичайна корупційна годівниця, яку умисне зробили для вищих спеціалізованих судів, щоб “колядники” не перевелися. Не ліквідовано вплив голів судів на суддів, не забезпечений дійсно автоматизований розподіл справ: автоматизація працює, але поруч з нею працюють і люди, які забезпечують необхідний результат, не ліквідовано вплив Міністерства юстиції на судову систему, не виключені зустрічі суддів зі стороною поза залом судових засідань, **нічого не зроблено, щоб підвищити відповідальність суддів за неправосудні рішення**, не забезпечений антикорупційний, професійний, об'єктивний відбір кадрів на посаду судді та багато-багато інших важливих для судової системи питань не вирішено. Або вирішено лише в інтересах контролю правлячої верхівки.

Що позитивного в цій “судовій реформі”? Тільки одне: **вона показала, як не треба реформувати судову систему.** На помилках вчимося. Закон про судоустрій і статус суддів 2010р. – це груба, антиконституційна, корупційна спроба реформувати суди не під державний інтерес, а під політиків, які при владі. До речі, всі “опозиціонери” в Україні не дуже зважають на цей недолугий Закон про судоустрій, бо мабуть потай самі сподіваються прийти до влади і скористатися його корупційними можливостями та засобами впливу на суддів. Таким чином, з точки зору загальнодержавного інтересу, ця т.зв. “судова реформа” не лише не досягла природних цілей судочинства, а й поховала їх під своїми меркантильними цілями: досягти контролю над судами.

– Як би Ви охарактеризували нинішню ситуацію у сфері правосуддя з точки зору незалежності суддів, доступності правосуддя, ефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина?

Незалежність суддів – це міф, який культивується в Україні всі 20 років її незалежності. За цієї політичної системи, за цієї узаконеної судової системи, без радикальних вольових політичних змін говорити про незалежність суддів просто наївно.

Є десятки способів впливати на суддю, як з боку виконавчої влади, так і з боку крупного бізнесу, який при владі, так і з боку адміністрації суду, я вже не кажу про “колядників”, які, як показала практика, теж впливають. Зараз склалася парадоксальна картина: з одного боку, є вплив на суддів, а з іншого – судді стали безвідповідальними, відчули, в силу обіймання посад

безстроково, що вони можуть творити сваволлю й не відповідати за це. **Неправосудні рішення, вільне тлумачення закону і довільна оцінка фактичних обставин справи – стали буденними подіями в житті суддів.** Скажіть, скільки разів суддя має помилитися, прийняти неправосудне рішення, щоб його притягнути до відповідальності, навіть усунути з посади? Відповіді немає ні в законі, ні на практиці. І навіть коли за позовом громадянина України Європейський суд з прав людини зобов'язує Україну компенсувати громадянину збитки на суму понад €179 млн., судді, які “довели” громадянина до Європейського суду, не винуваті. Вони завдали державі збитків на €179 млн. – і не несуть відповідальності, то про які досягнення цілей судової реформи йдеться? **Поки що досягли колапсу, паралічу, тупика розвитку судової системи України.**

Чому Україна належить до п'ятірки країн, громадяни яких найчастіше (тисячі звернень) звертаються до Європейського суду з прав людини? Тому, що **в Україні проблема незалежності суддів не коригується, не вирішується разом з проблемою відповідальності суддів.**

В Україні судді стали незалежними, перш за все, від закону та повністю безвідповідальними за свої рішення. З цих позицій треба розглядати й питання доступності правосуддя. Якщо суд, який прийняв рішення у справі, сам же вирішує питання, дозволити чи не дозволити оскаржити рішення у Верховному Суді, то про яку доступність правосуддя може йтися? Ще треба звернути увагу на майже тотальну бідність українських громадян, порівняно з європейцями. Їм просто не під силу судові витрати у зв'язку з веденням справи. **Не вирішене питання і з чітким виконанням рішень судів, а це призводить до того, що судова тяганина стає пустопорожнім витрачанням часу та коштів.** Деякі справи тривають роками. Думаю, доступність правосуддя в Україні – це ще одна “українська мрія”.

Про ефективність судового захисту прав і свобод людини і громадянина годі й говорити. Хоча формально права і свободи людини і громадянина задекларовані в Конституції України, і кожен може звернутися до суду за захистом своїх прав – але це тільки формально. Реально, ні законодавча, ні виконавча, ні судова влади не забезпечили умов і можливостей громадянину України реалізувати його конституційні права і свободи. Про ефективність судового захисту прав і свобод громадян красномовно свідчать тисячі звернень громадян України за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини. В Україні щорічно розглядається до 8 млн. справ. Судді відносять цей показник до здобутків авторитету судової системи України. Я відношу цей показник до недосконалості, відсутності мобільності та законності в діяльності судової системи України.

Недарма в народі кажуть: “бійся не закону – бійся судді”. Неправосудні, свавільні судові рішення – це джерело великої кількості судових справ і показник неефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина. А якщо додати тотальну корумпованість судової системи, то як громадянину захистити свої права і свободи в українському суді? Практично складно, дуже складно, а скоріше – випадково, ніж закономірно. **Україна майже живе не за законами, а радше “за поняттями” правлячої касты.** Тут не до прав і свобод звичайного громадянина. На превеликий жаль, це стосується не лише тих, хто при владі, а й тих, хто за неї ще тільки бореться.

– Яких основних заходів, зокрема законодавчих, потрібно вжити для утвердження в Україні незалежного та неупередженого суду?

Думаю, перш за все, треба терміново розробити і прийняти радикально новий закон про судоустрій і статус суддів, а також внести суттєві зміни з питань правосуддя до Конституції. Треба повернути до сфери правосуддя Верховний Суд як найвищий орган судової влади. Необхідно наділити його ревізійними повноваженнями щодо рішень вищих спеціалізованих судів, тоді менше буде клопоту з Україною Європейському суду з прав людини. Рішення Верховного Суду в конкретних справах галузевого характеру повинні мати прецедентний характер, це зупинить сваволлю суддів у судах нижчих інстанцій. Вихід за прецедент має розглядатись як підстава для скасування рішення. Верховний Суд має стати центром методології діяльності судової влади в Україні. Він має відповідати за всі питання судоустрою в Україні й мати право законодавчої ініціативи з питань правосуддя та судоустрою. Розробка нового закону про судоустрій має вестись мережевим, системним методом. Спочатку необхідно чітко визначити цілі закону. Наприклад, у законі про судоустрій мають бути досягнуті такі цілі:

- ліквідація корупції в судах;
- забезпечення незалежності суддів і їх відповідальності за прийняті рішення;
- досягнення доступності правосуддя;
- гарантування необхідного повного фінансування судів;
- забезпечення неупередженості, законності, справедливості судових рішень;
- розвиток внутрішньосудової демократії і суддівського самоврядування; ліквідація впливу на суддю з боку будь-яких суб'єктів;
- запровадження взаємоконтролю суддів; організація суддівських круглих столів та конференцій з розгляду спірних судових рішень; процесуальна можливість повернутися до помилково прийнятих судових рішень не лише на підставі нововиявлених обставин, а й, наприклад, неправильного тлумачення закону суддею, чи незаконної оцінки фактичних обставин справи й інші цілі. **Треба створити таку судову систему, яка сама себе лікує, виправляє помилки, не допускає непрофесіоналізму чи упередженої поведінки судді.**

Під кожную з цих чи інших цілей має бути розроблена система заходів, засобів, методів, способів, прийомів досягнення цілей. І тільки потім ці напрацювання треба сформулювати як правовий зміст закону про судоустрій. Під час цієї глибокої системної і термінової роботи будуть напрацьовуватись і положення змін з питань правосуддя до нової редакції Конституції. **Головне – вирвати судову систему із егоїстичних корисливих лап провладних політиків.**

Суд має бути вільним, а отже – відповідальним, об'єктивним, доступним, прозорим, зрозумілим усім, хто до нього звертається. Формування чесного суду в Україні – це та початкова сильна ланка в ланцюгу реформ, яка може витягнути весь ланцюг на рівень демократичного, прогресивного державного розвитку. Стихію ринку та всі негаразди, з ним пов'язані, в усіх розвинутих ринкових країнах лікують і повертають у рамки закону та загальних інтересів за допомогою чесних судів і чесних засобів масової інформації.

На жаль, в Україні ці інституції є вкрай занедбаними. І поки так буде, що суди продажні, а на ЗМІ влада не зважає, не реагує на критичну інформацію, в Україні буде тільки PR-ний гомін і ліберальна піна про демократію, реформи, розбудову держави, а на реальному полі повсякденного розкладу – загивання, розлад і тліючий протест абсолютної більшості населення, яке, доведене до відчаю, колись вибухне соціальною ненавистю до своєї недолугої корисливої влади. Думаю, **реформи в Україні треба починати з судів і всіх правоохоронних органів, з обов'язкового, узаконеного реагування влади всіх рівнів на критику у ЗМІ.** Без цього початку всі реформи в Україні приречені тліти і гаснути, тліти і гаснути². ■

**РЕАЛЬНІ НАМІРИ ТА ДІЇ “РЕФОРМАТОРІВ”
ЖОДНИМ ЧИНОМ НЕ ВІДПОВІДАЛИ
ПУБЛІЧНО ПРОГОЛОШЕНИМ ЦІЛЯМ**



Микола СІРІЙ,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім.В.М.Корецького НАН України

– Чи були досягнуті цілі судової реформи 2010р.? Якими є головні позитивні та негативні результати цієї реформи?

Специфіка “судової реформи 2010р.” полягає в тому, що реальні наміри та дії “реформаторів” жодним чином не відповідали публічно проголошеним цілям. Насправді цілі щодо впровадження розумних строків розгляду справ, забезпечення однакового застосування закону, зменшення адміністративних впливів у системі правосуддя і т.п. проголошувалися винятково для інформаційного декларування. Наміри ж “реформаторів” від самого початку були спрямовані зовсім на інше, а саме – фактично ліквідувати Верховний Суд України як найвищий орган правосуддя, зруйнувати базові засади системи суддівського самоврядування, знищити незалежність суддів, де-факто підпорядкувати суди політичній владі.

Позитивних результатів немає. Форми, що зовні можуть видаватися позитивними, як, наприклад, конкурсний відбір кандидатів на посаду судді, в дійсності через тотальні політико-адміністративні впливи та корупцію не слугують інтересам суспільства і правосуддя.

Головний негатив полягає в тому, що “нинішні реформатори” перекреслили 20-річні зусилля багатьох вітчизняних і зарубіжних політиків і правників, спрямовані на поступове вдосконалення системи

правосуддя в Україні. Так, за останні три роки було суттєво викривлено структуру судової системи та системи суддівського самоврядування, погіршено процедури судочинства, позбавлено повноважень Верховний Суд як найвищий судовий орган країни, через неналежно сформовану Вищу раду юстиції взято під тотальний контроль усі суди і всіх суддів, нарешті, запроваджено політичні переслідування та “вибіркове правосуддя”.

– Як би Ви охарактеризували нинішню ситуацію у сфері правосуддя з точки зору незалежності суддів, доступності правосуддя, ефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина?

Нині рівень незалежності суддів є найнижчим у періоді з 1990р. по 2013р. Складається стійке враження, що в певних справах судові рішення взагалі пишуться поза межами судових приміщень і не суддями. Небезпідставно ЗМІ час від часу повідомляють про те, що резонансні справи “випадково” потрапляють на розгляд до тих суддів, які перебували під кримінальним переслідуванням або стосовно яких ініційовано дисциплінарне провадження, що загрожує звільненням з посади. Обсяги фінансування судів залишаються вкрай низькими. На цей час доступність правосуддя цілковито знівельована в конституційній, адміністративній, господарській і кримінальній юстиції, ситуація у сфері розгляду цивільних справ є дещо кращою. Вкрай негативною залишається ситуація з виконанням судових рішень. **Ефективність судового захисту прав і свобод людини та громадянина відтепер вимірюється рівнем дозволу з боку політичної і виконавчої влади** (приклад – урядові листи судам щодо пенсійних справ і справ про соціальні виплати) **та є результатом політично контролюваного ручного управління судами.** Зазначене цілковито підтверджується критично низьким рівнем суспільної довіри до судів (наразі близько 80% громадян України не довіряють національним судам).

– Яких основних заходів, зокрема законодавчих потрібно вжити для утвердження в Україні незалежного та неупередженого суду?

Для досягнення зазначеної мети першочергово потрібно: законодавчо відновити конституційний статус Верховного Суду; відновити основи суддівського самоврядування, зокрема, дію принципу “один суддя – один голос”; змінити склад Вищої ради юстиції за принципом “більшість складають судді, обрані суддями на демократичній основі”; привести повноваження Вищої ради юстиції у відповідність до положень Конституції; внести зміни у процесуальні кодекси з метою утвердження верховенства судової влади в юридичній системі; здійснити “перезавантаження” нині політично вмотивованої конституційної юстиції (при цьому, бажано змінити порядок формування Конституційного Суду); утверджувати свободу професійного слова у правничому середовищі та реформувати суміжні юридичні інститути, що прямо впливають на незалежність суддів.

Україн актуальним залишається завдання щодо орієнтування українських суддів на практику Європейського суду з прав людини. ■

² Щодо конкретних пропозицій реформування судової системи, то я їх виклав у кількох великих статтях у газеті “Голос України”: “Черговий проект закону про судоустрій чи план створення повної корумпованості судової системи” від 14 березня 2009р.; “Кінець реформ?” від 10 грудня 2009р.; “Судова влада: потрібна принципово нова концепція реформування” від 13 квітня 2010р.; “Громадян намагаються позбавити можливості захищати свої конституційні права і свободи у Верховному Суді України” від 18 червня 2010р.; “Співучасть у рейдерських атаках для суду стала звичайною справою” від 6 вересня 2012р.; “То що нам робити із судоустроєм. Реформа зайшла у глухий кут. Як бути?” від 9 жовтня 2012р.; журнал “Право України” “Судова система України потребує докорінного радикального реформування” №8, 2012р.; “До питання про місце і роль Верховного Суду в судоустрої України” №12, 2012р.

Хто захоче познайомитися більш конкретно з моїми пропозиціями щодо реформування судової системи України, хай ознайомиться з цими статтями, там майже все викладено.

СУДОВА РЕФОРМА І СТАН СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ

Важливою частиною досліджень Центру Разумкова у сфері внутрішньої політики є експертні опитування, що дають можливість вивчити позиції фахівців стосовно актуальних проблем, розкрити експертне бачення шляхів їх розв'язання.

Сьогодні це є надзвичайно актуальним для сфери судочинства, стосовно якої виникає багато нарікань з боку громадян. Серед державно-політичної еліти, в експертних колах, у суспільстві тривають дискусії з приводу ефективності започаткованої у 2010р. судової реформи, забезпечення об'єктивності, справедливості та незалежності вітчизняного судочинства. В цьому контексті становлять інтерес результати останнього за часом експертного опитування Центру Разумкова¹.

Оцінка змісту та наслідків судової реформи в Україні

Експерти неоднозначно оцінюють як цілі, так і результати та наслідки судової реформи, ініційованої Президентом В.Януковичем. Так, справжніми цілями судової реформи опитані найчастіше назвали: підпорядкування судової влади Президенту і встановлення ним контролю над судами (56%); посилення політичного та іншого стороннього впливу на судову владу (44%). Саме за цими напрямом більшість експертів побачили реальні наслідки реформи – 79% і 72%, відповідно (таблиця “Оцінка цілей і результатів (наслідків) судової реформи 2010р.”).

Водночас, за напрямками реалізації таких офіційно задекларованих цілей, як наближення судової системи України до міжнародних стандартів, зниження рівня корупції в судах, спрощення процедури доступу громадян до суду, підвищення ефективності судового захисту, реальні результати побачили лише 9-19% експертів.

Переважаю позитивно оцінюються експертами такі зміни: запровадження конкурсів на заміщення вакантних суддівських посад (83%); запровадження обов'язкової спеціальної підготовки кандидатів на суддівську посаду (79%); скорочення терміну розгляду справ у судах (69%); скасування можливості направлення апеляційною інстанцією справ на новий розгляд судом першої інстанції (56%) (таблиця “Як Ви оцінюєте зміни, запроваджені в результаті судової реформи?”). Відносна більшість (48%) експертів позитивно оцінюють розширення повноважень Вищої ради юстиції з притягнення суддів до

дисциплінарної відповідальності і звільнення їх з посад за порушення присяги (негативно – 39%).

Переважаю негативно оцінені: позбавлення фізичних і юридичних осіб права безпосередньо звертатися до Верховного Суду за захистом своїх прав, запровадження інституту допуску справ до його провадження (80%); звуження повноважень Верховного Суду (71%); розширення повноважень Президента стосовно переведення суддів з одного суду до іншого (66%); надання Вищій раді юстиції права призначення голів судів та їх заступників (58%), зменшення термінів подачі апеляційних і касаційних скарг (57%).

Майже навіпіл поділилися позиції експертів в оцінках таких змін, як: утворення нового вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ (45% – позитивно і стільки ж – негативно), зменшення ролі голів судів в управлінні судами та підвищення ролі керівників апарату судів (41% і 38%, відповідно), скорочення числа суддів Верховного Суду (37% і 41%, відповідно).

За результатами судової реформи було істотно змінено статус Верховного Суду, зокрема зменшено число його суддів, звужено процесуальні повноваження, запроваджено інститут допуску справ до його провадження. На думку більшості (64%) експертів, головним мотивом таких змін було намагання нівелювати роль Верховного Суду з метою підвищення залежності судової влади (діаграма “У результаті судової реформи було істотно змінено статус Верховного Суду...?”). Відносна більшість (44%) експертів вважають, що зміни статусу Верховного Суду погіршили здійснення правосуддя в Україні, 35% – що вони не

¹ Експертне опитування проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 11 лютого по 5 березня 2013р. Опитані 140 експертів – представники судової системи (судді та працівники апаратів судів), науковці (викладачі юридичних вищих закладів освіти, працівники науково-дослідних установ), незалежні юристи і практикуючі адвокати, представники неурядових аналітичних центрів і правозахисних організацій, співробітники прокуратури, МВС, СБУ, члени Конституційної Асамблеї, члени (або колишні члени) Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, працівники Адміністрації Президента, апаратів Верховної Ради, Вищої ради юстиції, Державної судової адміністрації, народні депутати України.

мали жодного впливу, та лише 5% – що зміни позитивно вплинули на правосуддя (діаграма “До яких наслідків у сфері правосуддя призвели зміни статусу Верховного Суду?”).

Оцінюючи вплив ухвалених упродовж останніх трьох років законів на відносини адвокатури і влади, 49% опитаних експертів особливих змін не побачили; 27% – вбачають посилення залежності адвокатів від впливу органів влади і лише 11% – послаблення такої залежності (діаграма “Ухвалені протягом останніх трьох років закони, в т.ч. новий Закон “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”...”).

46% експертів негативно оцінили вплив результатів судової реформи загалом на ситуацію у сфері правосуддя (20% вважають, що результати істотно погіршили ситуацію, 26% – дещо погіршили). Покращення вбачають лише 13% опитаних (у т.ч. 1% відзначили істотне покращення). Ще 35% експертів зазначили, що ситуація не змінилася (діаграма “Якщо оцінювати результати судової реформи в Україні загалом, то як Ви вважаєте, її реалізація...”).

Проблеми забезпечення незалежності судової влади в Україні та законності судових рішень

Майже дві третини (62%) експертів зазначили, що головними атрибутами, яких бракує судовій владі в Україні, є **самостійність і незалежність** (діаграма “Чого насамперед не вистачає судам в Україні?”). Серед чинників, що найбільшою мірою заважають виконанню судами їх конституційних функцій здійснення правосуддя, експерти найчастіше називають високий рівень корупції в державі (4,3 бала), залежність судової влади (4,1), а також перевантаженість судів справами (3,9) (діаграма “Якою мірою кожен з наведених нижче чинників заважає виконанню судами їх конституційних функцій здійснення правосуддя?”).

Цілком незалежною судову владу в Україні вважають лише 3% експертів. Натомість, 72% опитаних вбачають її залежність від Президента, 53% – від виконавчої влади, по 37% – від Верховної Ради та від органів прокуратури (діаграма “Чи є судова влада в Україні незалежною...?”). Лише 5% експертів переконані, що нинішня Вища рада юстиції є незалежним і політично незаангажованим органом, тоді як протилежної точки зору дотримуються близько 84% (діаграма “Чи є нинішня Вища рада юстиції незалежним і політично незаангажованим органом?”).

Умови, потрібні для ефективного функціонування судової системи, забезпечені, на думку експертів, лише на середньому та нижчому за середній рівнях. А саме (за п’ятибальною шкалою):

- недоторканність суддів – 3,5 бала;
- високий соціальний статус судді – 3,3;
- конституційне та законодавче забезпечення незалежності судової влади – 3,1;
- відповідальність за неповагу до суду, посягання на суддю, невиконання судового рішення – 2,8;
- належне державне фінансування судів – 2,8;

- високий професійний рівень суддів та їх принципова позиція – 2,7;
- ефективна діяльність органів суддівського самоврядування – 2,6;
- моральні, політичні і правові традиції, що базуються на визнанні особливої ролі суду і статусу судді – 2,4;
- наявність політичної волі керівництва держави із забезпечення незалежності судової влади – 2,2;
- відповідальність за незаконний вплив на суд – 2,2 (таблиця “Якою мірою наявні (представлені) наразі в Україні наступні чинники?”).

Найбільш незалежними під час здійснення судочинства експерти частіше вважають суддів Верховного Суду України (26%). Однак, на думку майже третини (32%) експертів, судді всіх судів мають однакові гарантії незалежності або однаковою мірою не мають таких гарантії (діаграма “Судді якого суду є найбільш незалежними під час здійснення судочинства?”). Подібним чином дещо більше половини (52%) експертів оцінюють незалежність/залежність адміністративних і загальних судів. При цьому 21% опитаних вважають більш незалежними суддів загальних судів та 11% – адміністративних (діаграма “Які суди – адміністративні чи загальні – є більш самостійними і незалежними під час здійснення правосуддя?”).

Важливим чинником забезпечення самостійності судів і незалежності суддів мало б бути суддівське самоврядування. Однак, **31% експертів вважають, що суддівське самоврядування в його нинішньому стані фактично не відіграє жодної ролі в забезпеченні самостійності судів і незалежності суддів**, 29% – що воно має незначний вплив, 26% – що воно використовується владою для контролю над судами та суддями, й лише 4% – впевнені, що суддівське самоврядування є істотним фактором забезпечення самостійності судів та незалежності суддів (діаграма “Нинішнє суддівське самоврядування...”). Після судової реформи, на думку майже половини (49%) експертів, роль суддівського самоврядування у вирішенні питань внутрішньої діяльності судів і відстоюванні незалежності суддів не змінилася, чверть опитаних вважають, що вона знизилась, і лише майже кожен одинадцятий (9%) – що зросла (діаграма “Після судової реформи роль суддівського самоврядування у вирішенні питань...”).

На думку понад половини (54%) експертів, найважливішою гарантією незалежності судової влади та суддів є (точніше, має бути) компетентність, принциповість та об’єктивність суддів під час здійснення ними судочинства, а також особливий порядок формування суддівського корпусу на принципах об’єктивності та компетентності (39%) і політична воля керівництва держави забезпечити справжню незалежність суду (34%) (таблиця “Що є найбільшою гарантією незалежності судової влади та суддів?”). Водночас, наявність політичної волі, як зазначалося вище, оцінюється експертами низько, так само як і професійний рівень суддів і принциповість їх позиції,

наявність моральних, політичних і правових традицій, що базуються на визнанні особливої ролі суду і статусу судді.

За такої ситуації, важко забезпечити законність судових рішень, їх об'єктивність, неупередженість до соціального і владного статусу учасників судового процесу. **Відносна більшість (38%) експертів вважають, що нинішня судова влада захищає насамперед інтереси представників влади, 20% – представників великого капіталу, 16% – Президента, і лише 9% – суспільства в цілому та кожного громадянина зокрема** (діаграма “*Чиї інтереси захищає насамперед нинішня судова влада?*”).

Хоча майже 41% опитаних зазначили, що судді під час винесення судового рішення керуються законом, але практично стільки ж (40%) вважають, що вони керуються власною вигодою (в т.ч. отриманою за рішення незаконною винагородою). Визначальними мотивами 37% опитаних назвали обставини справи, 34% – політичну ситуацію в державі, 27% – вказівки голови суду, 21% – майнове та/або посадове становище сторін, 16% – прецеденти судових рішень (діаграма “*Чим найчастіше керуються судді під час винесення судового рішення?*”).

Одним з важливих чинників об'єктивності судових рішень є **забезпечення змагальності та рівних можливостей сторін судового процесу. Однак, 62% експертів вважають, що ці умови забезпечені недостатньо, 18% – що не забезпечені зовсім, і лише 13% – що вони забезпечені повною мірою** (діаграма “*Чи забезпечені наразі достатньою мірою змагальність у здійсненні судочинства та рівні можливості сторін судового процесу?*”).

Оцінка проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”²

Відносна більшість (36%) експертів вбачають головну мету названого законопроекту в посиленні залежності суддів від інших інститутів влади, насамперед від Президента, 19% – вважають, що ухвалення законопроекту сприятиме закріпленню на конституційному рівні нинішньої ситуації у сфері правосуддя, і лише 14% припускають, що ним передбачається запровадження в Конституції нових гарантій незалежності суддів (діаграма “*Адміністрація Президента підготувала проект Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”. Якою є головна мета цього законопроекту?*”).

Законопроект передбачає зміну порядку формування складу Вищої ради юстиції (зокрема, більшість її членів складатимуть судді) та розширення її повноважень (наділення правом призначати суддів на адміністративні посади, вирішення питання зняття суддівської недоторканності). З одного боку, експерти частіше схильні вважати, що це сприятиме добору більш кваліфікованих суддівських кадрів, підвищить об'єктивність розгляду питань відповідальності

суддів, надасть більші гарантії самостійності судів і незалежності суддів. Але водночас ще більшою мірою вони схильні вважати, що це посилить залежність суддів від Вищої ради юстиції (таблиця “*Якими будуть результати та наслідки передбачених цим законопроектом змін порядку формування складу Вищої ради юстиції...?*”).

Передбачене законопроектом усунення Верховної Ради від участі у формуванні суддівського корпусу (позбавлення її нинішніх повноважень обрання на посаду судді безстроково) та розширення повноважень Президента (наділення його правом призначати всіх суддів на посади, звільняти їх з посад, переводити суддів з одного суду до іншого) переважно, на думку експертів, призведе до посилення впливу Президента на судову владу, зробить процес формування суддівського корпусу більш заполітизованим, посилить політичну залежність суддів, зменшить гарантії їх незалежності (таблиця “*Якими будуть результати та наслідки передбачених цим законопроектом усунення Верховної Ради від участі у формуванні суддівського корпусу...?*”).

Експерти частіше схильні вважати, що передбачене законопроектом скасування “випробувального терміну” – призначення на посаду судді вперше – знизить рівень кваліфікованості суддів, стимулюватиме їх корупційну поведінку, послабить гарантії їх незалежності (таблиця “*Якими будуть результати та наслідки передбаченого цим законопроектом скасування “випробувального терміну”...?*”).

Тому, на думку майже половини (47%) експертів, процедуру призначення судді на посаду вперше потрібно залишити в незмінному вигляді. Ще 29% – вважають, що цю процедуру потрібно зберегти, скоротивши “випробувальний термін” з п'яти до трьох (чи двох) років, і лише на думку 15%, процедуру призначення судді на посаду вперше потрібно ліквідувати та відразу здійснювати призначення (обрання) судді на посаду безстроково (таблиця “*Яке рішення буде правильним стосовно “випробувального терміну”...?*”).

Бачення експертами шляхів реформування системи судочинства в Україні

Переважає більшість (70%) експертів упевнені, що оптимальною для України є триланкова система судоустрою (місцевий суд – апеляційний суд – Верховний Суд як касаційна інстанція). Наявну чотириланкову систему (місцевий суд – апеляційний суд – вищий спеціалізований суд як касаційна інстанція – Верховний Суд) вважають оптимальною лише 21% опитаних (діаграма “*Яка система судоустрою є оптимальною для України?*”).

64% експертів підтримують запровадження **суду присяжних**, 56% – люстрацію суддівського корпусу, 49% – позбавлення прокуратури права здійснювати досудове слідство. Водночас, 56% опитаних негативно поставилися до пропозиції **обрання суддів громадянами** (діаграма “*Як Ви ставитесь до кожної з наведених пропозицій?*”). **Найбільше противників**

² Законопроект підготовлений Адміністрацією Президента та в жовтні 2012р. надісланий до Конституційної Асамблеї для аналізу й надання пропозицій.

виборності суддів виявилось серед експертів - представників судової системи (86%). Також переважно негативно до цього поставилися працівники наукових чи аналітичних установ (56%); переважно позитивно – представники правозахисних організацій (67%), працівники правоохоронних органів (53%), незалежні юристи (53%) і практикуючі адвокати (53%).

Оцінюючи місце та роль прокуратури в механізмі державної влади, експерти (59%) переважно схиляються до думки, що вона має бути самостійним контрольно-наглядовим інститутом, який не підпорядковується жодній з гілок влади і Президенту (діаграма “Якими мають бути місце та роль прокуратури в механізмі державної влади? Прокуратура має бути...”).

Лише 11% експертів вважають, що нинішні повноваження Верховного Суду є оптимальними, відповідають Конституції і тому їх не потрібно змінювати. 22% – дотримуються думки, що Верховному Суду потрібно повернути повноваження, які він мав до судової реформи 2010р., 16% – що його повноваження потрібно розширити, а відносна більшість (39%) дотримуються ще радикальнішої позиції і вважають, що Верховний Суд потрібно зробити єдиною касаційною інстанцією (діаграма “Чи потрібно змінювати процесуальний статус (повноваження) Верховного Суду України?”).

Для забезпечення функціонування Конституційного Суду на принципах незалежності та об'єктивності 31% експертів пропонують змінити порядок формування його складу, 30% – повністю оновити його персональний склад, 7% – змінити місце його розташування, перемістивши з Києва до іншого міста України. 21% опитаних дотримуються думки, що Конституційний Суд слід ліквідувати, а його функції передати Верховному Суду. Лише 14% вважають, що нічого не потрібно робити, оскільки Конституційний Суд і зараз функціонує на принципах незалежності та об'єктивності (діаграма “Що потрібно зробити, щоб забезпечити функціонування Конституційного Суду України...?”).

Майже дві третини (64%) експертів вважають недоцільним існування в Україні двох державних органів (Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), які опікуються формуванням суддівського корпусу (діаграма “Чи є виправданим існування в Україні двох державних органів...?”).

ВИСНОВКИ

Експерти переважно негативно оцінюють наслідки судової реформи, ініційованої Президентом В.Януковичем, головними цілями якої вони найчастіше називають підпорядкування судової влади Президенту та посилення політичного та іншого стороннього впливу на судову владу. Таким чином, на думку експертів, справжні цілі цієї реформи не збігаються із офіційно задекларованими.

Водночас, окремі передбачені реформою зміни (проведення конкурсів на заміщення вакантних

суддівських посад, запровадження обов'язкової спеціальної підготовки кандидатів на суддівську посаду, скорочення терміну розгляду справ у судах, скасування можливості направлення апеляційною інстанцією справ на новий розгляд судом першої інстанції, розширення повноважень Вищої ради юстиції щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення їх з посад за порушення присяги) оцінюються експертами переважно позитивно.

Експерти відзначають недотримання принципу незалежності судової влади в Україні, вказуючи насамперед на брак політичної волі керівництва держави в забезпеченні незалежності судової влади як причину такого стану. За таких умов, на їх думку, судова влада в Україні захищає насамперед інтереси представників влади та великого капіталу.

Надзвичайно низькою експерти вважають роль нинішнього суддівського самоврядування в забезпеченні самостійності судів і незалежності суддів. З їх оцінок можна зробити висновок про те, що наразі суддівське самоврядування не виконує тих функцій і завдань, які покладені на нього Конституцією і законами.

Закон “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” оцінюється експертами переважно як такий, що не покращує ситуацію у сфері забезпечення незалежності суддів (а значна частина експертів вважають, що він цю ситуацію навіть погіршує).

Розглядаючи напрями реформування системи судочинства в Україні, більшість (або відносна більшість) експертів підтримують:

- запровадження триланкової системи судоустрою (місцевий суд – апеляційний суд – Верховний Суд як касаційна інстанція);
- запровадження суду присяжних;
- проведення люстрації суддівського корпусу;
- позбавлення прокуратури права здійснювати досудове слідство;
- розширення повноважень Верховного Суду;
- визначення статусу прокуратури як самостійного контрольно-наглядового інституту, який не підпорядковується жодній з гілок влади і Президенту.

Більшість експертів вважають недоцільним існування в Україні двох державних органів – Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, – які опікуються формуванням суддівського корпусу.

З метою забезпечення функціонування Конституційного Суду на принципах незалежності та об'єктивності експерти найчастіше вважають за необхідне змінити порядок його формування та/або повністю оновити його персональний склад.

З ініціативи Президента В.Януковича у 2010р. було ухвалено ряд законів, спрямованих на реформування судової системи (в т.ч. Закон “Про судоустрій і статус суддів”).
**Оцінка цілей і результатів (наслідків) судової реформи 2010р.,
% опитаних експертів**

Якими були головні цілі судової реформи?*	Цілі / Результати (наслідки)	Чи зумовила судова реформа такі результати (наслідки)?**	
		Так	Ні
55,7	Підпорядкування судової влади Президенту і встановлення ним контролю над судами	79,3	8,6
44,3	Посилення політичного та іншого стороннього впливу на судову владу	72,1	13,6
30,0	Нейтралізація судового контролю над діяльністю інших гілок влади та забезпечення їх представників від можливої юридичної відповідальності	50,0	19,3
28,6	Реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів	8,6	80,0
16,4	Зменшення рівня корупції в судах	15,0	72,1
14,3	Підвищення ефективності судового захисту в Україні	15,7	75,0
12,9	Забезпечення незалежності суддів від впливу, в т.ч. в системі правосуддя	5,7	85,0
11,4	Спрощення процедури доступу до суду для кожного громадянина	18,6	70,7
10,7	Підвищення ролі суду і статусу судді в суспільстві	12,1	82,9
2,1	Важко відповісти		

* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

** Варіант відповіді “важко відповісти” в таблиці не наведено.

**Як Ви оцінюєте зміни, запроваджені в результаті судової реформи?
% опитаних експертів**

	Позитивно	Негативно	Важко відповісти
Проведення конкурсів на заміщення вакантних суддівських посад	82,9	6,4	10,7
Запровадження обов’язкової спеціальної підготовки кандидатів на суддівські посади	79,3	14,3	6,4
Скорочення терміну розгляду справ у судах	68,6	20,0	11,4
Скасування можливості направлення апеляційною інстанцією справ на новий розгляд судом першої інстанції	55,7	32,1	12,1
Розширення повноважень Вищої ради юстиції з притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення їх з посад за порушення присяги	47,9	39,3	12,9
Утворення нового вищого спеціалізованого суду – з розгляду цивільних та кримінальних справ	45,0	45,0	10,0
Зменшення ролі голів судів в управлінні судами та підвищення ролі керівників апарату судів	41,4	37,9	20,7
Скорочення числа суддів Верховного Суду України	37,1	40,7	22,1
Зменшення термінів подачі апеляційної та касаційної скарг	34,3	57,1	8,6
Наділення Вищої ради юстиції правом призначення голів судів та їх заступників	26,4	57,9	15,7
Звуження повноважень Верховного Суду України	21,4	71,4	7,1
Позбавлення фізичних і юридичних осіб права безпосередньо звертатися до Верховного Суду за захистом своїх прав, запровадження інституту допуску справ до його провадження	13,6	80,0	6,4
Розширення повноважень Президента України стосовно переведення суддів з одного суду до іншого	12,1	66,4	21,4

У результаті судової реформи було істотно змінено статус Верховного Суду, зокрема зменшено число його суддів, звужено процесуальні повноваження, запроваджено інститут допуску справ до його провадження. Що було головними мотивами таких змін статусу Верховного Суду?*

% опитаних експертів

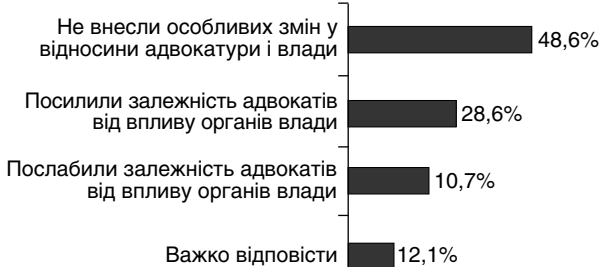


* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

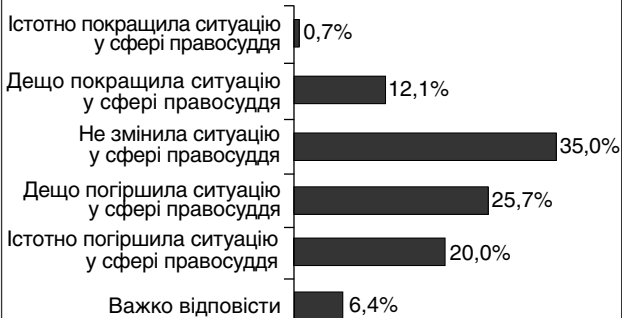
До яких наслідків у сфері правосуддя призвели зміни статусу Верховного Суду? % опитаних експертів



Ухвалені протягом останніх трьох років закони, в т.ч. новий Закон “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”..., % опитаних експертів



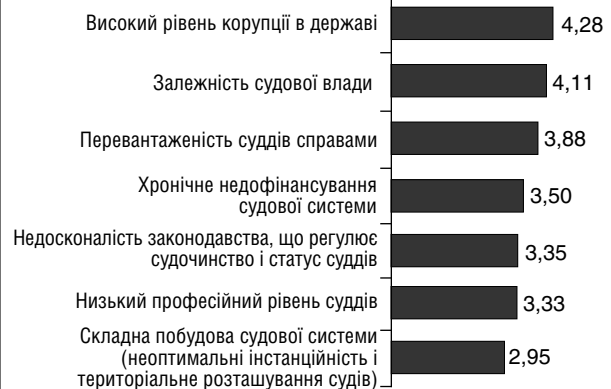
Якщо оцінювати результати судової реформи в Україні загалом, то як Ви вважаєте, її реалізація..., % опитаних експертів



Чого саме насамперед не вистачає судам в Україні? % опитаних експертів



Якою мірою кожен з наведених нижче чинників заважає виконанню судами їх конституційних функцій здійснення правосуддя?*, середній бал



* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де “1” означає, що цей чинник зовсім не заважає, а “5” – надзвичайно заважає.

Чи є судова влада в Україні незалежною, а якщо ні, то від яких гілок та інститутів влади вона залежить?*, % опитаних експертів



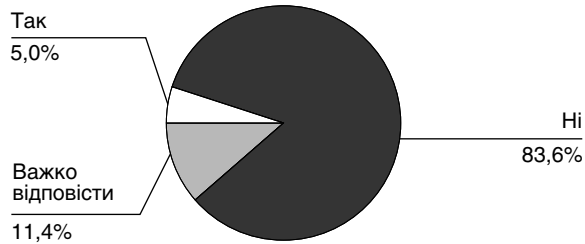
* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Якою мірою наявні (представлені) наразі в Україні наступні чинники?*, середній бал

Недоторканність суддів	3,48
Високий соціальний статус судді (суддівська винагорода, соціальне страхування судді, державний захист судді і членів його сім'ї тощо)	3,30
Конституційне та законодавче забезпечення незалежності судової влади	3,10
Відповідальність за неповагу до суду, посягання на суддю, невиконання судового рішення	2,80
Належне державне фінансування судів	2,78
Високий професійний рівень суддів та їх принципова позиція	2,70
Ефективна діяльність органів суддівського самоврядування (з'їзду суддів України, конференцій, рад, зборів суддів)	2,61
Моральні, політичні і правові традиції, що базуються на визнанні особливої ролі суду та статусу судді	2,39
Політична воля керівництва держави стосовно забезпечення незалежності судової влади	2,24
Відповідальність за незаконний вплив на суд	2,15

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де “1” означає, що цього чинника зовсім немає, а “5” – цей чинник представлений повною мірою.

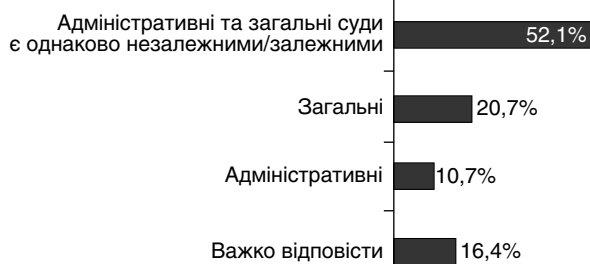
Чи є нинішня Вища рада юстиції незалежним і політично незаангажованим органом?
% опитаних експертів



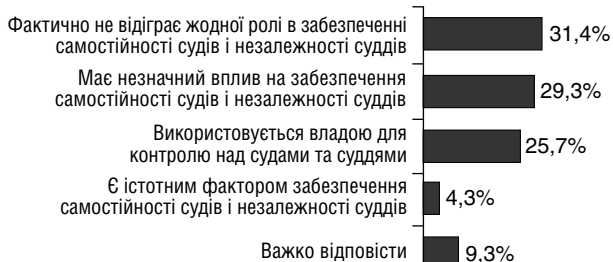
Судді якого суду є найбільш незалежними під час здійснення судочинства?
% опитаних експертів



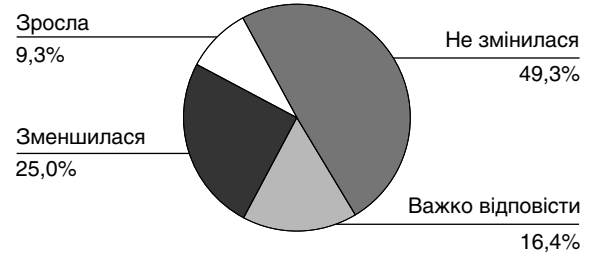
Які суди – адміністративні чи загальні – є більш самостійними та незалежними під час здійснення правосуддя?
% опитаних експертів



Нинішнє суддівське самоврядування...,
% опитаних експертів



Після судової реформи роль суддівського самоврядування у вирішенні питань внутрішньої діяльності суддів і відстоюванні незалежності суддів...,
% опитаних експертів



Що є найбільшою гарантією незалежності судової влади та суддів?*
середній бал

Компетентність, принциповість та об'єктивність суддів під час здійснення ними судочинства	53,6
Особливий порядок формування суддівського корпусу, що ґрунтується на принципах об'єктивності та компетентності	38,6
Політична воля керівництва держави забезпечити справжню незалежність суду	34,3
Відповідальність за незаконний вплив на суддю, втручання в діяльність суду та неповагу до нього	21,4
Належне державне фінансування судової влади	20,7
Моральні, політичні і правові традиції, які визначають особливу суспільну роль суду і статус судді	19,3
Високий рівень соціального забезпечення суддів (суддівська винагорода тощо)	16,4
Недоторканність суддів (особливий порядок притягнення їх до кримінальної та адміністративної відповідальності)	14,3
Відсутність внутрішнього підпорядкування суддів (зокрема, голові суду)	13,6
Автоматизований (об'єктивний) розподіл справ між суддями	10,7
Дієвість органів суддівського самоврядування	4,3
Інше	3,6
Важко відповісти	2,1

* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Чий інтереси захищає насамперед нинішня судова влада?
% опитаних експертів

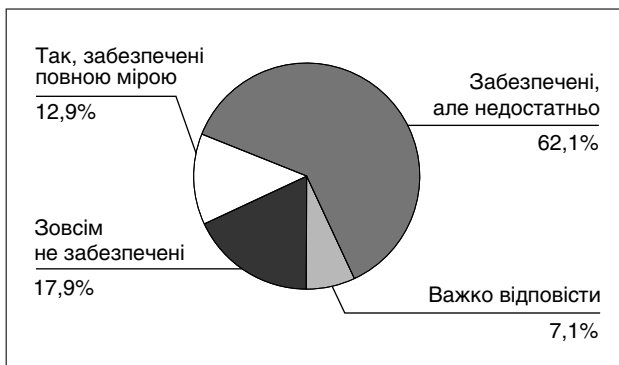


Чим найчастіше керуються судді під час винесення судового рішення?*
% опитаних експертів

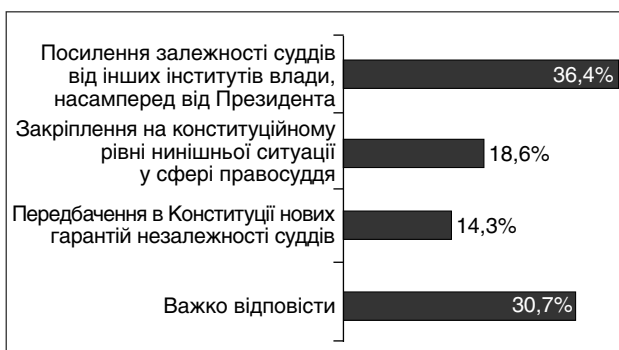


* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Чи забезпечені наразі достатньою мірою змагальність у здійсненні судочинства та рівні можливості сторін судового процесу?*
% опитаних експертів



Адміністрація Президента підготувала проект Закону "Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів". Якою є головна мета цього законопроекту?*
% опитаних експертів



Якими будуть результати та наслідки передбачених цим законопроектом змін порядку формування складу Вищої ради юстиції (зокрема, більшість її членів складатимуть судді) та розширення її повноважень (зокрема, наділення правом призначати суддів на адміністративні посади, вирішення питання зняття суддівської недоторканності)?*
середній бал

Перешкоджатиме добору більш кваліфікованих суддівських кадрів	+0,62	Сприятиме добору більш кваліфікованих суддівських кадрів
Зменшить об'єктивність розгляду питань відповідальності суддів	+0,57	Підвищить об'єктивність розгляду питань про відповідальність суддів
Зменшить гарантії самостійності судів і незалежності суддів	+0,30	Підвищить гарантії самостійності судів і незалежності суддів
Посилить залежність суддів від Вищої ради юстиції	-1,75	Зменшить залежність суддів від Вищої ради юстиції

* За 11-бальною шкалою від "-5" до "+5", де "-5" означає максимальний прояв наслідків, описаних судженням зліва, "+5" – максимальний прояв результатів, описаних судженням справа, а "0" – відсутність наслідків і результатів у цьому аспекті.

Якими будуть результати та наслідки передбачених цим законопроектом усунення Верховної Ради від участі у формуванні суддівського корпусу (позбавлення її нинішніх повноважень з обрання на посаду судді безстроково) та розширення повноважень Президента (наділення його правом призначати всіх суддів на посади, звільняти їх з посад, переводити суддів з одного суду до іншого)?*
середній бал

Зменшить гарантії незалежності суддів	-1,88	Посилить гарантії незалежності суддів
Підвищить політизацію формування суддівського корпусу, посилює політичну залежність суддів	-2,03	Деполітизує процес формування суддівського корпусу, зменшить політичну залежність суддів
Сприятиме посиленню впливу Президента на судову владу	-3,03	Сприятиме послабленню впливу Президента на судову владу

* За 11-бальною шкалою від "-5" до "+5", де "-5" означає максимальний прояв наслідків, описаних судженням зліва, "+5" – максимальний прояв результатів, описаних судженням справа, а "0" – відсутність наслідків і результатів у цьому аспекті.

Якими будуть результати та наслідки передбаченого цим законопроектом скасування "випробувального терміну" – призначення на посаду судді вперше?*
середній бал

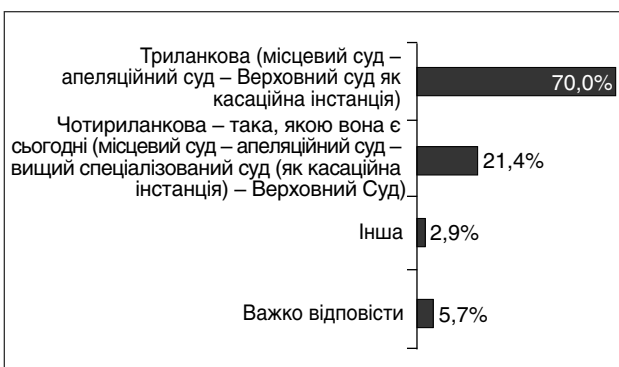
Послабить гарантії незалежності суддів	-0,36	Посилить гарантії незалежності суддів
Стимулюватиме корупційну поведінку суддів	-1,09	Стане додатковим антикорупційним фактором у сфері правосуддя
Знизить рівень кваліфікованості суддів	-1,21	Підвищить рівень кваліфікованості суддів

* За 11-бальною шкалою від "-5" до "+5", де "-5" означає максимальний прояв наслідків, описаних судженням зліва, "+5" – максимальний прояв результатів, описаних судженням справа, а "0" – відсутність наслідків і результатів у цьому аспекті.

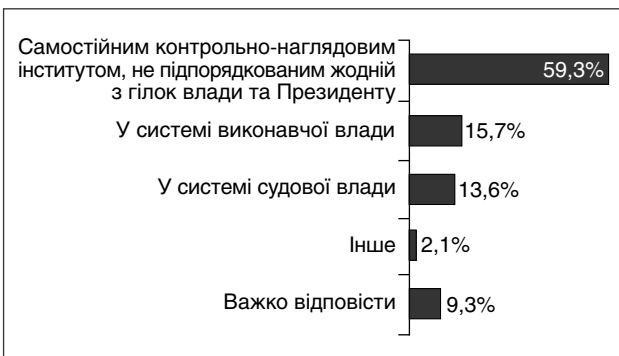
Яке рішення буде правильним стосовно “випробувального терміну” перебування на посаді судді (призначення судді вперше на строк п’ять років)?
% опитаних експертів

Процедуру призначення судді на посаду вперше потрібно залишити в незмінному вигляді	47,1
Цю процедуру потрібно зберегти, скоротивши “випробувальний термін” з п’яти до трьох (чи двох) років	28,6
Процедуру призначення судді на посаду вперше потрібно ліквідувати та відразу здійснювати призначення (обрання) судді на посаду безстроково	15,0
Важко відповісти	9,3

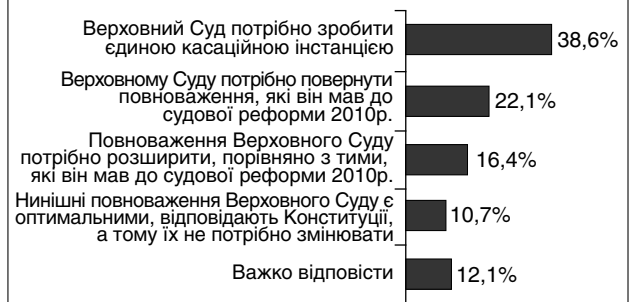
Яка система судоустрою є оптимальною для України?
% опитаних експертів



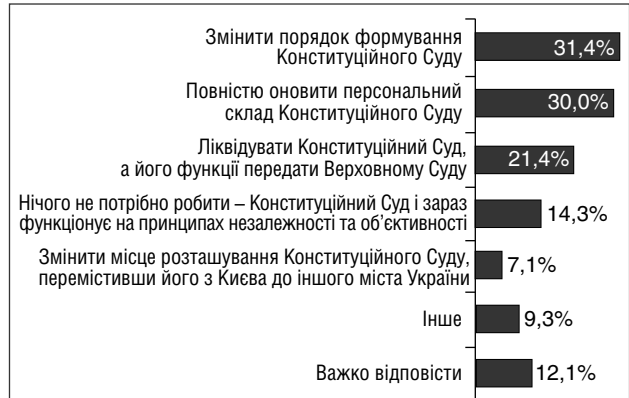
Якими мають бути місце та роль прокуратури в механізмі державної влади? Прокуратура має бути...,
% опитаних експертів



Чи потрібно змінювати процесуальний статус (повноваження) Верховного Суду України?
% опитаних експертів

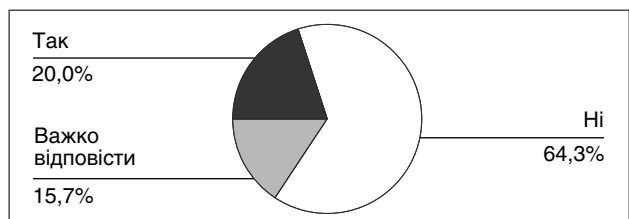


Що потрібно зробити, щоб забезпечити функціонування Конституційного Суду України на принципах незалежності та об’єктивності?*
% опитаних експертів

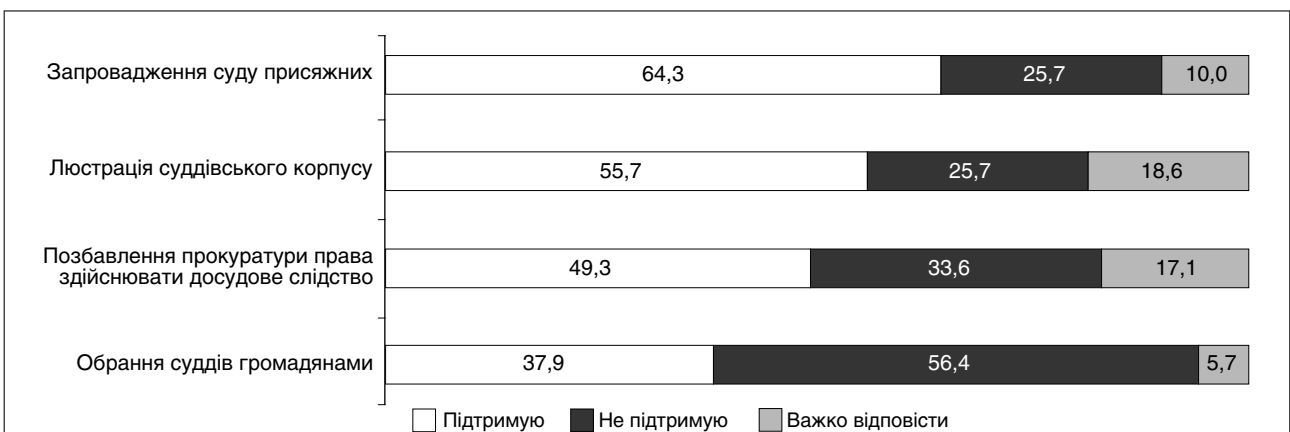


* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи є виправданим існування в Україні двох державних органів (Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), які опікуються формуванням суддівського корпусу (питаннями добору суддівських кадрів, відповідальності суддів тощо)?
% опитаних експертів



Як Ви ставитеся до кожної з наведених пропозицій?
% опитаних експертів



СУД В УКРАЇНІ: ПОГЛЯД ГРОМАДЯН, ЯКІ СТИКАЛИСЯ З ВІТЧИЗНЯНОЮ СУДОВОЮ СИСТЕМОЮ

У рамках проекту соціологічна служба Центру Разумкова 25-28 листопада 2012р. провела чотири фокус-групи (дві – в Києві, дві – в м.Алчевськ Луганської області). Їх учасниками були переважно громадяни, які мають особистий досвід звернення до судів або участі в судових процесах в якості, зокрема позивачів, відповідачів чи свідків (слід зауважити, що серед учасників фокус-груп були представлені громадяни, які брали участь у процесах у цивільних, адміністративних, господарських, кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення).

Про наявність власного досвіду повідомили 86% учасників дискусій. Вони також заявили, що їх ставлення до вітчизняної судової системи та оцінки діяльності судів ґрунтуються насамперед на зазначеному досвіді та досвіді близьких їм людей.

Водночас, усі учасники фокус-груп вказали на вплив на їх позиції ЗМІ, зокрема телебачення. При цьому, вони висловили думку про те, що ЗМІ висвітлюють діяльність судової системи переважно в контексті резонансних політичних процесів (справи Ю.Тимошенко, Ю.Луценка), надаючи мало уваги судовим процесам, в яких свої права відстоюють “прості” українці¹. Як наслідок, отримувану від ЗМІ інформацію про судову систему більшість учасників дискусій назвали непотрібною для себе, такою, що не має практичної користі. Одноставною була думка про те, що вітчизняні ЗМІ не сприяють підвищенню юридичної грамотності суспільства².

Нижче наводяться узагальнені оцінки та позиції учасників фокус-груп і висновки, що їх можна зробити за результатами дискусій.

І. СТАВЛЕННЯ ДО СУДОВОЇ СИСТЕМИ ТА ЧИННИКИ, ЩО ЇЇ ВИЗНАЧАЮТЬ

Переважна більшість учасників дискусій висловили негативне ставлення до вітчизняної судової системи, стосовно якої вони відчують: недовіру (вважають несправедливою, корумпованою і неефективною); розчарування (неможливість вирішити свої проблеми в суді); страх і безпомічність (незахищеність від безпідставного та незаконного судового переслідування, побоювання опинитися в суді в ролі відповідача).

¹ Багато учасників дискусій вважають ЗМІ ангажованим інструментом формування громадської думки, який штучно підігріває інтерес до судової системи, до її недоліків і проблем. Практично всі учасники фокус-груп підтримали думку про те, що вітчизняні ЗМІ сприяють створенню негативного іміджу судової і правоохоронної систем: найчастіше вони подають інформацію про певні факти однобоко, без їх аналізу; повідомляють про порушення в судовій системі, не відстежуючи надалі розвитку подій.

² Зокрема, відзначалося, що наразі немає освітніх телепрограм, в яких дохідливо пояснювалося б наприклад, як здійснюється судочинство, які права мають сторони, як поводитися людям у певних ситуаціях, пов'язаних із судовим захистом їх прав. Ті програми, які існували чи існують (на зразок програми “Судові справи”), учасники фокус-груп оцінили досить критично – як такі, що не відповідають реальним ситуаціям розгляду справ у судах і не є ефективними з точки зору підвищення суспільної юридичної грамотності.

³ У цьому випадку наводяться всі відповіді учасників фокус-груп на питання модератора. Слід зазначити, що тези стосовно чинників негативного ставлення до вітчизняної судової системи учасники дискусій надалі повторювали та деталізували в якості її недоліків і проблем. Надалі витяги із стенограм дискусій у фокус-групах наводяться мовою оригіналу вибірково – для ілюстрації узагальнених у тексті позицій.

Модератор: Закончите, пожалуйста, предложение: “В связи с тем, что происходит сейчас с судебной системой в Украине, я чувствую...”³

Алчевск-1

- Незащищенность
- Коррупция
- Отдаленность судебной системы от народа
- В судебной системе без денег и связей тебе вряд ли кто-то сможет помочь

- Бесплезность этой системы
- Она далека от народа
- Бесперспективна она
- Без адвокатов ничего не сделаешь
- Она есть, а кроме того, что есть, нечего добавит хорошего
- Нет, как в любой организации, там есть хорошие люди, которые человечны

- Но их очень мало
- Их мало. И когда они в эту систему попадают, им трудно выжить

- Только в кино они хорошие

Алчевск-2

- Яму глубокую, финансовую
- Печаль
- Отстаивает интересы отдельных групп населения
- Растерянность
- Опасение
- Общество немного меняется, но по сравнению с изменениями в обществе, политическими, изменений в судебной системе нет

**Київ-1**

- Изменения?
- Неправедливость
- Есть недоработки

Если в последнее время, то да – есть изменения. Только еще не поняли, в какую сторону

В последнее время наблюдается безысходность. Раньше было проще. Обращаясь в разные инстанции судебные, можно было добиться пересмотра решения, которое не устраивало. Сейчас все намного сложнее

Я хотел бы от себя добавить: тотальная коррумпированность

- Есть возможность совершенствовать
- Это не суд
- Полное отсутствие возможности обратиться за помощью к государству для рядовых граждан
- Я живу в неправовой стране

Київ-2

- Неуверенность, дискомфортность
- Сплошная коррупция
- Нестабильность
- Страх. Не дай Бог туда попасть
- Недоверие к нынешней власти и к ее реформам
- Новая игрушка власти
- Марионетки

Модератор: Чем объясняется негативное отношение к судебной системе?

Алчевск-1

- Тем, что у кого деньги есть, тот и прав
- Тем, что на себе испытали эту систему
- Это такой трактор, который перемалывает всех
- Судьи зависимы. Какие-то органы, какие-то звонки влияют на решение судьи
- На судей оказывают влияние вышестоящие организации

Алчевск-2

- Ты не знаешь, сколько готовить денег
- Наверное, финансы – это самое главное, потому что человек не подкован в юридическом плане... Просто понимаешь, что нужно идти к юристу, адвокату, нотариусу – кто с чем связан. И ты прекрасно понимаешь, что нужно готовить зную сумму с несколькими нулями. Даже консультация у адвоката заставляет задуматься, где взять денег даже на консультацию
- Еще есть такой момент... “незнание закона не освобождает от ответственности”. Наши простые люди, обыватели не знают законов. И даже если они обратились за помощью, им помогли неправильно, они за это заплатили деньги, но потом они эти деньги никогда себе не вернут. Защиты нет. И куда потом идти с этой обидой и печалью?

Київ-1

Причины вызваны тем, что наше государство очень молодо, если мы будем сравнивать с европейскими государствами... [Проблема роста] – это часть проблемы.

Мне кажется, что основная причина – это повсеместная коррупция. И нет суда присяжных

- Я абсолютно согласна
- Отсутствие юридического воспитания
- Судьи воспитанные и грамотные. Но все решается в зависимости от заинтересованности судьи
- Все решают деньги
- Дело не в том, что они воспитанные и грамотные. Дело в том, что они продажные

Київ-2

Нет стабильности в судебной системе, это в первую очередь. Законодательство – не верховенство права. Нет министерства юстиции как такового, потому что все законы либо рушатся на корню, либо не доходят до адресата, до решения

Законы не выполняются: есть избранная каста, для которой все законы не писаны, а кто стоит ниже – для того закон действует выборочно

- Есть группа неприкасаемых

II. НЕДОЛІКИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ, СУДОЧИНСТВА І ПРАВОСУДДЯ

Учасники фокус-груп вказали на ряд недоліків судової системи, які роблять її малодоступним і неефективним засобом захисту прав громадян. А саме:

Системні недоліки

(1). Державоцентричний характер судочинства, його спрямованість насамперед на захист інтересів держави та державних чинників (інститутів влади, державних установ, посадових осіб тощо), а не прав та інтересів громадян. На думку учасників дискусій, суди у своїй діяльності орієнтуються на інтереси держави (влади) більше, ніж на інтереси звичайних громадян (суспільства). На власному досвіді і власних спостереженнях учасники фокус-груп зробили висновок, що у відносинах “громадянин – держава” звичайний громадянин частіше стикається з судом як відповідч перед владними структурами, як суб’єкт, до якого застосовуються заходи державного примусу (юридичної відповідальності). А оскільки держава (влада) наразі тісно пов’язана з великим бізнесом, то й інтереси бізнесу переважають у судах над інтересами, правами і свободами звичайних громадян України. При цьому, непоодинокими є випадки відмови адвокатів від участі у справі за позовом громадянина до органу або представника влади чи бізнесу.

- Все судьи держат сторону государства... (Алчевск-1)

Если иск к государству, то у государства невозможно выиграть ни на каком этапе, независимо от того, прав ты или нет (Київ-1)

Я всегда считала, что этого не существует, пока сама с этим не столкнулась. И только столкнувшись сама, я поняла, что живу в совершенно не правовом государстве и не могу выиграть ни одного суда, несмотря на то, что я права, несмотря на то, что закон на моей стороне. Да, первый суд я выиграла, но выиграть у государства я не могу. Даже если я права, понимаете? (Київ-1)

Суд всегда на стороне сильного. Сильное государство, сильные компании... (Київ-1)

В этом случае адвокат еще может помочь написать тебе заявление. А представлять тебя в суде откажется (Алчевск-1)

В нашем городе адвокаты не берутся судиться с нашим собезом (Алчевск-2)

Похідними від такої спрямованості судочинства є, по-перше, нерівність громадян перед законом і судом, зумовлена соціальним статусом сторін у судовому процесі, наявністю зв’язків у судовій і правоохоронній системах, фінансовими можливостями.

- Неравенство людей перед нашей системой (Алчевск-2)

Для простых украинцев законы практически не работают (Київ-2)

Решение предопределено, независимо от того, какие меры ты предпринимал. Человек там [на судебном заседании], в принципе уже не нужен. Он заходит и выходит. Его никто не слушает. Он никому не нужен. С какими бы документами не приходил... (Київ-1)

По-друге, зневага до людини, її гідності, прав і свобод. Ця зневага проявляється в усьому – від обстановки у приміщенні суду, поведінки судді і співробітників суду до ігнорування громадянина як учасника судового процесу.



- ... Все происходит за закрытыми дверями. Диалога не существует между судом и человеком. Это только монолог судьи (Київ-1)
- Сам процесс ведется так: нечетко разговаривают, отрывисто, так, чтобы быстрее закончить, ни слова сказать нельзя, даже в присутствии своего адвоката. Очень некорректно. По-хамски, можно сказать (Київ-2)
- ... У нас, не видя человека, уже к нему, как к преступнику относятся (Алчевск-1)
- Хотела бы сказать об отношении к простым людям не судей и адвокатов, а чиновников мелкого звена. Канцелярские работники, секретари суда. Когда я приходила забрать решение суда, со мной разве что матом не разговаривали. Я должна была принести бумажечку с номером дела. Но я его в руках не держала (Алчевск-2)

(2). Залежність судової системи. Учасники фокус-груп особливо наголошували на залежності судів від Президента, політиків і “людей з грошиками”, які здійснюють тиск на суддів, змушуючи виносити “замовні” судові рішення.

Модератор: Вы можете сказать, что в Украине суд независимый?

- Нет, конечно! (Алчевск-1)
- Наоборот, от всего зависимый (Київ-2)
- От Президента в первую очередь, потому что он диктует все условия и все решения, которые принимает суд. Все под присмотром Президента (Київ-2)

Кто может повлиять на решение суда?

- Президент (Алчевск-1, Київ-1)
- Президент в первую очередь (Київ-2)
- Политики, прокуратура (Алчевск-1)
- Власти и люди с деньгами (Алчевск-1)

(3). Корупційність, закритість і корпоративність судової і правоохоронної систем. Учасники дискусій відзначають значну корупційність судів, яка зумовлює необхідність “купувати” навіть законні рішення, а також вважають, що в Україні існує кругова порука чиновників судової, правоохоронної і контролюючої систем, взаємовигідний обмін послугами між їх працівниками, кумівство в судовій і правоохоронній системах, поширеність “телефонного права”. Так, працівники міліції можуть здійснювати тиск на громадянина, який звернувся до суду за захистом своїх прав.

- Первое – это коррупция (Алчевск-1)
- Если нельзя купить судью за большие деньги, то можно купить за очень большие деньги (Алчевск-1)
- Коррупция, наверное, первая и самая большая проблема (Алчевск-2)
- Самое главное, в чем эти люди сошлись – это коррупция (Київ-1)
- Коррупция – самое основное в судебной системе (Київ-2)
- Круговая порука: этот судья днем меня судит, а вечером с этим же начальником опекунского совета, с этим же представителем, с которым мы судились, с этим же управляющим банком пойдут в баню и попарятся. Как он может защищать мои права, если они там все друзья?... А кроме того, наша доблестная милиция мне посоветовала не рыпаться и не связываться (Алчевск-1)
- В коррупцию много входит, это чиновники и городские, и милицйские. И все у них по кругу идет (Алчевск-1)

- Ну, да. Утром ты напишешь жалобу на [судью], а вечером к тебе из милиции придут и скажут: “Что же ты обидел такого хорошего человека?” (Алчевск-1)
- Отлаженная система: прокурор, адвокат и судья (Київ-1)
- Оттого мало профессиональных судебных чиновников, что не пускают их туда. Даже если ты с опытом, туда просто так тебя не пустят, обязательно нужен протекже. Это кумовство, круговая порука, в этот круг пускают своих знакомых, своих родственников (Київ-2)
- Суды ручные, телефонное право (Київ-2)
- Судебной системой руководит телефонное право в основном (Київ-2)

(4). Судове свавілля під час розгляду справ і винесення судових рішень, породжене недосконалістю та частою змінюваністю законодавства, а також безкарністю суддів і браком належного контролю над діяльністю судової системи.

- А законов нет! Его можно повернуть в любую сторону (Київ-1)
- Выносятся заведомо неправомочные решения..., потому что закон, как дышло (Київ-2)
- Они стараются соблюсти протокол, но вы же знаете – чем меньше город, тем больше может быть отклонений от закона (Алчевск-1)
- ...И никто об этом не знает, потому что законы у нас меняются каждую неделю (Алчевск-1)
- Мне пришло решение суда, потому что забрали квартиру, повестка в суд и уведомление, что будет открываться нотариальная надпись и приниматься решение по поводу продажи моей квартиры. Все это я получила, спустя две недели, как прошел суд, и все это я получила в одной пачке
- То есть, живет человек нормальной жизнью – и вдруг получает решение суда. Собственно, так может произойти с любым человеком?
- А оно так и происходит
- Поэтому и страшно жить (Алчевск-1)

(5). Невиконання судових рішень. Учасники дискусій на підставі власного досвіду засвідчили, що в багатьох випадках, навіть отримавши рішення суду на свою користь, вони не змогли домогтися виконання цього рішення відповідачем, насамперед – коли цим відповідачем був державний орган, банк або представник влади.

- Нет контроля за выполнением решений суда... И никто на себя ответственность не берет за выполнение судебных решений (Алчевск-1)
- ...Решение суда в мою пользу: за три года, я согласна, заплачу [задолженность за тепло]. Ходила в Теплокоммунаэнерго, а они говорят, что за определенную сумму они могут что-то как-то. А решение суда их не волнует. Это нужно с ними лично договариваться (Алчевск-1)
- ...Суд принял решение... Но когда дело коснулось исполнительной службы, я поняла, что они совершенно не заинтересованы... Целый год я ходила в исполнительную службу по этому вопросу – и всячески меня отсылали. А потом сказали подойти через два года... (Алчевск-2)

Ці та інші недоліки судової системи України створюють головну (найбільш часто згадувану) учасниками фокус-груп перешкоду для звернення до суду за захистом своїх прав – брак довіри до суду і впевненості в тому, що рішення суду буде справедливим стосовно звичайного громадянина.

• Нет доверия суду и нет веры в справедливость (Алчевск-2)

• ...Мы беспомощны. Если бы мы понимали, что суд – это действительно защита, на многие моменты обращали бы внимание (Київ-2)

• И знали бы, что если обратиться в суд, он будет справедливым, ты можешь рассчитывать на победу (Київ-2)

• Нет справедливости (Київ-2)

• [Человек] не верит в справедливость суда

• В наше государство он в первую очередь не верит (Київ-2)

• Недоверие складывается из маленьких недоверий: недоверия к милиции, недоверия к потребительской организации, в результате складывается недоверие общее к судебной системе. Смысл туда идти, если я уже столько всего негативного испытал и понимаю, что там то же самое? Все недоверие не только от СМИ идет. Скорее это личный негативный опыт (Київ-2)

У кінцевому підсумку, учасники дискусій не вважають вітчизняний суд незалежним інструментом (суб'єктом) захисту прав громадян.

Більше того, багато учасників дискусій засвідчили, що побоюються негативних наслідків для себе в разі наполегливості у відстоюванні своїх прав у суді, зокрема – помсти з боку місцевої влади і представників правоохоронних структур. Через це вони надають перевагу позасудовим (у т.ч. незаконним) способам врегулювання спору (досягнення приватної угоди з іншою стороною, давання хабарів відповідним посадовим особам тощо).

Лише кілька респондентів вказали, що можуть звернутися до суду з принципових міркувань, прагнучи домогтися справедливості. Натомість абсолютна більшість заявили, що звернуться до суду у крайньому випадку, наприклад, за умови загрози життю чи здоров'ю, ризику втрати майна.

III. НЕДОЛІКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ДОСТУПНІСТЬ ПРАВОСУДДЯ

(1). Недоліки, що впливають на справедливість судових рішень:

- **високі витрати на розгляд судових справ.** На думку учасників дискусій, більшість громадян усвідомлюють, що, звернувшись до суду, стикнуться з непередбаченими витратами, не маючи при цьому гарантій позитивного результату розгляду справи;
- **закритість (недоступність) для звичайних громадян інформації,** пов'язаної з судочинством;
- **надвисокий і невинуватий рівень бюрократизму,** “судова тяганина” під час розгляду справ.

(2). Недоліки, що впливають на оперативність і якість розгляду справ:

- **складність процедури** розгляду справ у суді, пов'язана із збором, підготовкою та оформленням документів, потрібних для судового розгляду спору;
- **брак судів і суддів нижчих інстанцій,** що зумовлює велику завантаженість суддів і формальний підхід до розгляду судових справ, а також тривалий термін розгляду справ; усе

це потребує від осіб, які звертаються до суду, значної витрати часу та моральних сил;

- **низький професійний рівень** суддів та інших працівників судової системи, що зумовлено непрозорим механізмом призначення суддів, наявністю “кумівства” у формуванні суддівського корпусу.

IV. ЧИННИКИ, ЩО ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ЗВЕРНЕННЮ ДО СУДУ ТА УСКЛАДНЮЮТЬ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД СПРАВ

Обговорюючи проблеми, з якими громадяни стикаються звертаючись до суду, учасники фокус-груп відзначили, що найчастіше у них виникали труднощі з оформленням документів (позовних заяв). Виходячи із свого досвіду, вони констатували, що **звичайний громадянин найчастіше не має належного рівня юридичної грамотності та не володіє потрібною інформацією про судочинство**, а саме – про порядок звернення і правила складання процесуальних документів, особливості провадження у справах з предмету заявленої позову, а також про права та обов'язки сторін.

Майже третина респондентів намагалися самостійно розібратися в чинному законодавстві щодо свого питання, зверталися за допомогою до приймачів громадянських юридичних організацій, установ захисту прав споживачів тощо. Але це виявилось не дієвим, і більшість респондентів дійшли висновку, що їм не вистачає юридичної підготовки для самостійного звернення до суду та відстоювання в ньому своїх інтересів. Тому багато хто звертався до послуг адвоката вже на стадії складання позовної заяви. Однак, отримання адвокатських послуг лише частково розв'язувало проблему й не позбавляло необхідності самостійно збирати документи, безпосередньо брати участь у судових засіданнях. До того ж, як виявилось, багато адвокатів не мали потрібних професійних знань і досвіду для того, щоб на належному рівні представляти в суді інтереси клієнта (часто самі не могли правильно скласти позовну заяву). Таким чином, адвокати в багатьох випадках виявляли непрофесіоналізм і непорядність, прагнучи “будь-якою ціною” заробити гроші.

Багато респондентів відзначили незручності, з якими вони стикалися безпосередньо в суді, подаючи позовні заяви: багатогодинні черги; тиснява, брак місць для сидіння в коридорах приміщення суду; мала кількість прийомних днів; необхідність відвідування багатьох кабінетів (різних служб) тощо.

Більшість учасників фокус-груп досить низько оцінили діяльність суду, в якому розглядалась їх справа, і вказали на такі проблеми, що виникали під час її розгляду:

- відмова в розгляді позову у зв'язку з його неправильним оформленням;
- великі витрати, пов'язані з розглядом справи (іноді фактичні витрати перевищують суму позову);
- складності зі збором і поданням у визначений судом термін додаткових документів;
- часті перенесення термінів розгляду справи та неповідомлення (або невчасне повідомлення) про нього сторін;
- тривала процедура розгляду справи, умисне затягування суддями розгляду справи із створенням ситуації, що зумовлювала необхідність

пропонування їм незаконної винагороди за пришвидшення та законне вирішення справи;

- складності (штучно створені перепони) в ознайомленні з матеріалами справи на будь-якій стадії її розгляду;
- неможливість отримання судового рішення у встановлені законом терміни, що ускладнює підготовку та подання апеляції;
- низька кваліфікація суддів, безвідповідальність працівників апарату суду, зверхнє їх ставлення до сторін у справі.

Рідше (або в поодиноких випадках) респонденти вказували на: упереджене ставлення судді; розгляд справи та винесення рішення за відсутності однієї із сторін, навіть без фактичного її повідомлення; тиск з боку судді, прокуратури, міліції, працівників виконавчої служби, організований іншою стороною у справі.

V. ОЦІНКИ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010р.

Більшість учасників дискусій засвідчили, що чули про реформу, але точно не знають її змісту. Одноставною була думка про те, що за останні два роки особисто вони не відчували покращення роботи судової системи, а тому припускають, що ухвалені у сфері судочинства зміни ще не діють.

Окремі респонденти вказали на такі *відносно позитивні нововведення в судочинстві*:

- запровадження обов'язкової комп'ютерної реєстрації позовів та автоматизованого розподілу справ між суддями.

На думку респондентів, запровадження автоматизованого розподілу справ спрямоване на подолання корупції в судах. Однак вони впевнені, що цей захід не є ефективним, оскільки комп'ютерна система є контрольованою і регульованою адміністрацією суду. Тому новий розподіл справ є автоматизованим більше на словах, ніж на ділі. Учасники дискусії наводили приклади того, як на практиці за формального дотримання автоматизованого розподілу справ можна спрямувати справу до "потрібного" судді (зокрема, працівники апарату суду це можуть зробити шляхом регулювання черговості реєстрації позову). Вказана новела може мати негативні результати, адже в разі застосування автоматизованого розподілу справа може потрапити до судді, який не має належної кваліфікації для її розгляду. Більшість респондентів, які зверталися до суду, не знали, чи застосовувався автоматизований розподіл при визначенні судді, який розглядав їх справу. При цьому вони висловили впевненість у тому, що впровадження автоматизованого розподілу справ між суддями не вирішує завдання подолання корупції в судах і може призвести до збільшення фактичних судових витрат (зокрема, для давання хабарів за розподіл справи "потрібному" судді);

- скорочення термінів розгляду справ, що має пришвидшити їх вирішення по суті.

Негативними новелами судочинства респонденти вважають:

- встановлення більш жорстких правил оскарження судових рішень, зменшення терміну подання апеляції з 30 до 10 днів;

- обмеження процесуальних прав суб'єктів судового процесу і збільшення судових витрат (зокрема, внаслідок того, що захисником у кримінальній справі може бути лише професійний адвокат).

На думку учасників дискусій, зазначене призведе до звуження можливостей судового захисту громадянами їх прав.

Порядок призначення (обрання) суддів на посади

Дискусія засвідчила, що учасники фокус-груп не могли з упевненістю визначити принципи і критерії відбору кандидатів на посаду судді, а також окреслити нинішній механізм призначення (обрання) суддів на посади. При цьому, багато з них висловили думку, що на посаду судді потрапляють винятково "завдяки зв'язкам і за великі гроші". Така ситуація не змінилась і після судової реформи, яка запровадила новий порядок формування суддівського корпусу. До суб'єктів, які вирішують ці питання, респонденти віднесли Президента, Парламент, Вищу раду юстиції і Раду судів України, не вказавши їх конкретних повноважень.

На думку більшості учасників фокус-груп, в ідеалі судді повинні обиратися громадянами. При цьому, вони зауважили, що судити про людські і професійні якості судді, справедливості і законність ухвалених ним рішень можуть жителі невеликого населеного пункту чи району в місті. Респонденти визнали, що більшість жителів міста чи району не в змозі належним чином оцінити як особисті якості і професійний рівень кандидата на посаду судді, так і службову діяльність конкретного судді. Тому в разі обрання суддів громадянами це може призвести до потрапляння на посаду судді випадкових осіб (без належної професійної підготовки та з низькими людськими якостями). Оптимальним варіантом обрання на посаду суддів, на думку респондентів, могла б бути система, за якої кандидатури на посаду судді рекомендували б відомі юристи, а громадяни робили б вибір на підставі таких рекомендацій і повної інформації щодо особи кандидата та його попередньої професійної діяльності.

Водночас, неправильно респонденти вважають пропозицію, відповідно до якої призначення на посаду судді відразу й безстроково має здійснювати Президент⁴. На їх думку – це не демократичний порядок призначення суддів, який дозволить купівлю суддівських посад. Такий порядок посилює залежність судової системи, збільшує можливості маніпулювання судовими рішеннями та тиску на суди з боку Президента та його Адміністрації, відкриває широкі можливості для замовних політичних процесів і водночас зменшує можливості Парламенту впливати на судову систему.

Найбільшу критику респондентів викликала пропозиція відразу призначати на посаду судді безстроково. На їх думку, безстрокове призначення суддів створює ідеальні умови для корупції і свавілля під час винесення судових рішень, а також забезпечує безкарність суддів. Респонденти висловили переконаність у тому, що термін перебування на посаді судді має бути суттєво зменшений (від 2-3 до 10 років). Крім того, слід запровадити систему ротації суддів, за якої суддя

⁴ Ідеться про пропозицію, викладену в поданому в жовтні 2012р. Адміністрацією Президента до Конституційної Асамблеї проєкті Закону "Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів".



мав би переходити до іншого суду через певний період (наприклад, через два роки). Це, на думку учасників дискусій, дозволить запобігти формуванню корупційних зв'язків у судовій системі.

На думку більшості респондентів, оптимальним віком перебування на посаді судді є 35(40)-60 років. До 35(40) років людина вже сформувалася як професіонал, має достатній життєвий досвід і стаж роботи за спеціальністю. Разом з тим, недоцільним є підвищення віку перебування на посаді судді до 70 років, оскільки на той час у людини відбуваються вікові зміни, що перешкоджають ефективній роботі на такій відповідальній посаді, як посада судді.

Система судоустрою

Респонденти не мають чіткої уяви про нинішню систему судів в Україні і зміни, що відбулися в ній у процесі судової реформи. Вони цікавилися системою судів лише в рамках розгляду їх позовів, які, як правило, розглядалися районним судом. Кілька респондентів мали досвід звернення до господарського та адміністративного судів.

Частина респондентів вважають, що вузька спеціалізація судів може призвести до більш ефективного і швидкого розгляду справ. Натомість інша – висловили думку, що нинішня система судів (різних видів і спеціалізацій) є громіздкою і полегшує роботу суддів, а для звичайних громадян – створює значні незручності і проблеми. *По-перше*, громадянам складно розібратися, до якого суду звертатися з позовом чи скаргю. Особливо це стосується апеляційного оскарження рішення районного (міського) суду. *По-друге*, вона обмежує доступність правосуддя – збільшує вартість судових витрат, потребує більше часу (насамперед, у жителів невеликих населених пунктів) для звернення до певного суду (зокрема, адміністративного) чи оскарження рішення районного суду.

На думку учасників фокус-груп, відповідно до свого статусу Верховний Суд: розглядає апеляції та виносить остаточне рішення у справі; здійснює контроль рішень усіх нижчих судів; тлумачить закони; розглядає правопорушення депутатів.

На одностайну думку учасників дискусій, **позбавлення громадянина права безпосередньо звертатися до Верховного Суду є ущемленням права громадян на судовий захист**. Новела, за якою дозвіл на звернення до Верховного суду дає нижчий суд, рішення якого оскаржується, є необґрунтованою і нелогічною з точки зору процедури оскарження судових рішень. Респонденти були одностайні в тому, що в нинішній ситуації нижні (вищі спеціалізовані) суди будуть створювати штучні перешкоди для передачі скарги на їх рішення до Верховного Суду. Така новела призведе до посилення корупції в судовій системі і знизить шанси звичайних громадян на отримання справедливого судового рішення в Україні.

VI. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ (ЄСПЛ)

Учасники фокус-груп висловили думку, що громадяни України, які не домоглися в українських судах справедливого судового рішення, мають можливість звернутися до Європейського суду з прав людини або до іншого міжнародного суду. При цьому, вони висловили спільну думку про те, що більш реальним таке

звернення є для відомих політиків, інших публічних осіб і бізнесменів. **Для абсолютної більшості звичайних громадян України звернення до ЄСПЛ є менш імовірним: після проходження всіх судових інстанцій в Україні у людей не залишається для нього ні сил, ні коштів.**

На думку респондентів, звернувшись до ЄСПЛ, громадянин стикнеться з такими труднощами:

- значними матеріальними витратами;
- новими вимогами з оформлення відповідної скарги та інших документів, а також перекладу їх іноземною (англійською) мовою;
- тривалим розглядом справи (щонайменше кілька років);
- необхідністю отримання послуг юриста-міжнародника;
- складністю перекладу вердикту ЄСПЛ рідною мовою;
- великим ризиком невиконання рішення цього суду в Україні, *оскільки воно має рекомендаційний характер*.

У цьому контексті респонденти висловили ряд міркувань щодо підвищення доступності ЄСПЛ для “простих” українців: надання можливості складати документи та вести переписку з ним рідною мовою; скорочення термінів розгляду ним справ; запровадження дієвих заходів з виконання його рішень Україною (вітчизняною правовою системою).

Більшість учасників фокус-груп впевнені, що **ЄСПЛ здатен винести справедливе рішення, оскільки позбавлений більшості недоліків вітчизняної судової системи, а європейська правохоронна система є більш демократичною**. Своєю думкою вони обґрунтовували як власним досвідом захисту прав за кордоном, так і великою кількістю звернень українців до цього суду.

VII. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Дискусії у фокус-групах засвідчили явне переважання серед їх учасників негативного ставлення до вітчизняної судової системи та недовіру до суду. Респонденти вважають вітчизняну судову систему несправедливою, правосуддя – недоступним для більшості громадян, суди – неефективним інструментом захисту їх прав. На їх думку, громадянин фактично не має шансів виграти у суді справу проти держави, навіть за умови очевидного порушення державними чиновниками його прав і свобод. Більш дієвими засобами вирішення громадянами своїх проблем і захисту своїх прав вони вбачають позасудові засоби (в т.ч. незаконні).

Дослідження виявило невеликий інтерес і слабку поінформованість респондентів про перебіг реформування судової системи. Однак, після обговорення окремих аспектів судової реформи та визначення кількох її позитивних моментів, учасники фокус-груп висловили спільну думку про те, що **судова реформа 2010р. не усуває, а поглиблює вади вітчизняної судової системи**. Ті з учасників дискусій, хто впродовж останніх двох років звертався до суду, не відчували покращення функціонування судової системи.

На думку багатьох респондентів, головний недолік цієї реформи полягає в тому, що вона не забезпечила

дієвих механізмів суспільного контролю над судовою владою і суспільного впливу на неї. **Реформована судова система:**

- звужує можливості громадян захисту своїх прав у суді;
- обмежує доступність правосуддя для громадян;
- перетворює правоохоронну систему на репресивний апарат.

Головною проблемою судочинства в Україні, яку потрібно невідкладно розв'язати, респонденти вважають **продажність суддів**. При цьому вони впевнені, що підвищення заробітної плати суддям є безперспективним засобом у боротьбі з корупцією в судах.

Респонденти впевнені також у тому, що **нинішній механізм контролю над діяльністю судів не функціонує** тому, що діюча влада не зацікавлена у зміні ситуації в судовій системі. З огляду на це, безуспішними є і будуть суспільні ініціативи, зусилля правозахисних організацій з посилення громадського контролю над судовою владою.

Головними вимогами респондентів до судової системи є: насамперед – можливість отримати справедливе судове рішення (навіть не на свою користь, але винесеного на законних підставах і належним чином мотивованого); спрощення процедур судочинства і скорочення термінів розгляду справ; зменшення судових витрат; забезпечення безумовного та в передбачений законом термін виконання судового рішення.

VIII. ПОБАЖАННЯ

Під час дискусій респонденти висловили ряд побажань і рекомендацій, реалізація яких, на їх думку, сприятиме вдосконаленню вітчизняного судочинства, його здійсненню на принципах законності і справедливості. Були висловлені також побажання стосовно підвищення юридичної грамотності громадян та їх інформування з питань судової практики.

А) Підвищення доступності правосуддя для громадян та його ефективності:

- забезпечення державою можливості отримання безкоштовної консультації адвокатів та в державних юридичних установах;
- визначення чіткого переліку документів, необхідних для звернення до суду та розгляду справи в суді, забезпечення відкритого доступу до зазначеного переліку та розміщення на сайті місцевого суду (або на дошці оголошень) зразків основних процесуальних документів;
- спрощення механізму судочинства, насамперед, у складних справах та щодо дрібних правопорушень;
- зведення до мінімуму особистого спілкування сторін у справі з суддями і працівниками апарату суду – запровадження електронного обміну інформацією сторін і суду на всіх етапах судочинства;

- розширення мережі місцевих судів і збільшення чисельності їх суддів;
- збільшення можливостей досудового врегулювання спорів;
- запровадження недержавних судових органів – приватних судів або судів, утворених органами місцевого самоврядування;
- покращення умов перебування громадян у приміщеннях судів і проведення судових засідань.

Б) Забезпечення законності судових рішень і подолання корупції в судах:

- посилення відповідальності суддів за одержання хабарів, особливо у випадку винесення незаконного судового рішення;
- скасування безстрокового обрання суддів на посади, скорочення терміну перебування на посаді судді;
- запровадження виборності суддів жителями певного населеного пункту (регіону);
- запровадження механізму відкликання з посади судді, який систематично виносить незаконні рішення, а також механізму відсторонення судді від посади в разі порушення ним закону;
- надання можливості позивачу самому вибирати суддю для розгляду його справи та відводити суддю від участі в розгляді;
- запровадження персональних рейтингів судді, які могли б складати незалежні практикуючі юристи, правозахисники (оприлюднення таких рейтингів у ЗМІ);
- запровадження періодичної професійної перекваліфікації суддів та медичного їх обстеження;
- запровадження відкритих і зрозумілих конкурсних умов на зайняття вакантних посад суддів;
- періодична ротація суддів (наприклад, через кожні два роки);
- запровадження суду присяжних і колегіального розгляду всіх судових справ;
- підвищення відкритості діяльності судів за рахунок забезпечення доступу громадян до всіх судових рішень, можливості представникам ЗМІ бути присутніми на будь-якому судовому засіданні.

В) Підвищення юридичної грамотності громадян та їх інформування з питань судової практики

Корисною для громадян, на думку учасників дискусій, була б інформація про: загальну практику судових розглядів справ, типових для звичайного громадянина; зміст судових рішень у таких справах; суспільно-корисні ініціативи громадян і правозахисних організацій з питань судочинства і правосуддя. ■

СУДИ В УКРАЇНІ: СУСПІЛЬНА ПІДТРИМКА, ДОВІРА ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН

Соціологічна служба Центру Разумкова здійснює моніторинг суспільної підтримки діяльності інститутів державної влади (в т.ч. судів) з 2001р. У рамках виконання завдань першого етапу проекту досліджувалися також позиції та оцінки громадян стосовно окремих питань, пов'язаних з їх поінформованістю про діяльність судів, судову реформу тощо, а також – з їх власним досвідом звернень до суду та/або участю в судових процесах.

Нижче наводяться узагальнені в таблицях і діаграмах результати загальнонаціональних соціологічних опитувань¹. Їх аналіз дозволяє зробити наступні висновки і спостереження.

1. Упродовж останніх 10 років рівень суспільної підтримки діяльності українських судів загально демонстрував тенденцію до повільного, але постійного зниження. Якщо у 2001-2004рр. повністю підтримували діяльність судів переважно 9-11% громадян, то у 2011-2012рр. – не більше 6%. Натомість зовсім не підтримували діяльність суду, відповідно близько 40% і близько 60% респондентів.

Виняток становить нетривалий період після президентських виборів 2004р. Так, у лютому 2005р. повну підтримку діяльності суду засвідчили 21% громадян, ще 32% підтримували окремі дії суду, і лише 29% заявили, що діяльність суду не підтримують зовсім. Однак, уже в жовтні 2005р. рівень повної підтримки впав до 6%, а не підтримували діяльність суду 38% опитаних. Надалі рівень повної підтримки залишався низьким і лише дещо підвищився після президентських виборів 2010р. (до 9% у квітні-травні 2010р.). Проте з початку 2011р. й до цього часу – **попри судову реформу – він тримається на критично низьких позначках** (діаграма “Чи підтримуєте Ви діяльність суду в Україні?”).

Зростання довіри до суду в лютому 2005р. можна пояснити кількома факторами. По-перше, на таку високу позитивну (як для України) оцінку діяльності суду могла істотно вплинути роль суду, яку він відіграв у вирішенні гострої суспільно-політичної кризи, що виникла під час виборів Президента України 2004р. Йдеться про рішення Верховного Суду від 3 грудня 2004р., яким було визнано недейсними результати повторного голосування на президентських виборах 2004р. і яке стало підставою для проведення на цих виборах ще одного повторного голосування (т.зв. третього туру). По-друге, такий рівень підтримки діяльності суду можна пояснити загальним високим рівнем підтримки, який на той час мала нова політична влада на чолі з Президентом В.Ющенком і Прем'єр-міністром Ю.Тимошенко. По-третє, на той момент судова система України ще не була такою мірою залежною, політизованою і дискредитованою, як це сталося пізніше. Це давало громадянам підстави для сподівань, що за нової політичної влади суди стануть більш незалежними і справедливими.

Так само критично низькою є наразі суспільна довіра до вітчизняного суду. Тією чи іншою мірою довіряють судам лише близько чверті громадян, у т.ч. тільки 3% – повністю довіряють. За рівнем суспільної довіри суди посідають останні позиції серед суспільних і політичних інститутів, нижчою є довіра лише

до політичних партій і комерційних банків (таблиці “Чи довіряєте Ви...?”, “Якою мірою Ви довіряєте...?”).

2. Наведені показники корелюють з уявленнями громадян про судову владу, суди та суддів. Так, лише 22% опитаних упевнені, що в Україні забезпечено конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, 23% – що судова влада є незалежною гілкою влади. Протилежних позицій дотримуються 41% і 69% громадян, відповідно. При цьому, 42% опитаних вважають, що судова влада є залежною від Президента, 14% – бачать її залежною від законодавчої гілки влади, 13% – від виконавчої (діаграма “Чи забезпечується сьогодні в Україні...?”, таблиця “Незалежними чи залежними в Україні є...?”).

Лише 8% громадян вважають, що сьогодні в Україні суди є самостійними, а судді – незалежними; 79% – дотримуються протилежної думки (діаграма “Чи є сьогодні суди в Україні...?”).

Так само лише 8% опитаних не погодилися із звинуваченнями вітчизняних судів у корупційності, політичній залежності та необ'єктивності; натомість 76% – з такими звинуваченнями згодні (діаграма “Сьогодні доволі часто вітчизняні суди звинувачують...”).

Примітною є також та обставина, що респондентам важко було назвати домінуючий інститут у нинішній вітчизняній правоохоронній системі (не змогли відповісти на це питання відносно більшості (28%) опитаних). Водночас, першу позицію серед наведених інститутів посіла прокуратура (її відзначили 24% респондентів). Провідну роль суду в зазначеній якійсь організації посіли лише 9% громадян (діаграма “Який орган є сьогодні домінуючим...?”).

3. Окреслене негативне ставлення громадян до вітчизняних судів порушує питання про джерела інформації, якими громадяни послуговуються, та їх власний досвід участі в судових процесах. Більшість (55%) опитаних засвідчили, що інформацію про діяльність судів отримують винятково із ЗМІ; третина громадян послуговуються ЗМІ та досвідом – близьких людей (23%) і власним (10%) (діаграма “З яких джерел Ви отримуєте інформацію...?”).

Наявність власного досвіду участі в судових процесах упродовж останніх п'яти років засвідчили 10% опитаних. 16% опитаних повідомили, що такий досвід мають члени їх родин або близькі друзі (діаграма “Чи брали впродовж останніх п'яти років члени Вашої родини...?”). Загалом, той чи інший досвід участі в судових процесах – власний та/або близьких людей, яким довіряють, мають 21% громадян України.

Серед респондентів, які засвідчили наявність власного досвіду участі в судових процесах: майже третина – брали участь у суді як позивачі; 28% – свідки; 20% – були

¹ Використано результати досліджень, які проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з жовтня 2001р. по березень 2013р. Дослідження проводилися в усіх регіонах України за вибіркою понад 2 000 респондентів, репрезентативною для населення України віком від 18 років за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки – 2,3%. Дослідження у серпні та грудні 2012р. проводилися спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім.І.Кучеріва.

відповідачами; 11% – потерпілими (таблиця “У якій саме якості Вам довелося брати участь...?”). Серед тих, хто брав участь у судових процесах у якості позивача, відповідача, обвинуваченого, потерпілого, свідка або експерта, більшість (54%) були учасниками розгляду цивільних справ, 17% – кримінальних, 11% – справ про адміністративні правопорушення, лише 7% – учасниками розгляду позовів проти органів влади, органів місцевого самоврядування або їх представників (діаграма “У розгляді яких справ Ви брали участь?”).

3. Примітними є оцінки респондентами законності і справедливості судових рішень. Серед тих, хто брав участь у судових процесах у якості позивача, відповідача, обвинуваченого або потерпілого, 60% назвали рішення суду законним і справедливим. Однак оцінки справедливості рішення значною мірою залежать від того, на чию користь було винесене рішення. Так, законним і справедливим рішенням суду вважають 91% тих, на чию користь було винесене рішення – і лише 15% тих, хто програв справу (діаграма “Рішення суду було(у) на Вашу користь...?”, таблиця “Чи було (були) рішення(а) суду(ів)...?”).

Отже, можна припустити, що оцінки законності і справедливості судових рішень зацікавленими учасниками судових розглядів містять суб’єктивну складову. З іншого боку, можна говорити про те, що суд недостатньою мірою обґрунтовує та пояснює своє рішення зацікавленим учасникам процесу та не має такої мети, як їх переконання в законності і справедливості судового рішення.

Можливо, з цих причин і відгуки про судові рішення близьких для респондентів людей, які були учасниками судових процесів, є переважно негативними: майже половина (49%) опитаних повідомили, що за відгуками їх родичів і друзів – учасників судових розглядів, рішення судів частіше були незаконними та несправедливими, лише 20% опитаних повідомили, що їх родичі і друзі відгукувалися про рішення судів як “частіше законні і справедливі” (діаграма “За їх відгуками, рішення судів...?”).

4. Лише 15% громадян вважають, що під час винесення судового рішення судді найчастіше керуються законом; ще 12% – впевнені, що судді керуються обставинами справи. Натомість більшість (61%) впевнені, що судді керуються не законом або обставинами справи, а іншим: власною вигодою, у т.ч. отриманою за рішення незаконною винагородою (33%), майновим та/або посадовим становищем сторін (14%), вказівкою голови суду (7%), політичною ситуацією в державі (5%), іншими обставинами (2%).

Примітно, що частки відповідей на це питання серед загального масиву опитаних і серед тих, хто має той чи інший досвід участі в судових процесах, статистично значимо не різняться (діаграма “Чим найчастіше керуються судді...?”).

Так само не різняться відповіді на питання про те, хто має більше шансів виграти справу в українському суді? Переважна більшість як серед усіх опитаних, так і серед тих, хто має досвід участі в судових процесах, впевнені, що більше шансів має: громадянин з високим рівнем доходів, ніж громадянин з низьким доходом (79% усіх опитаних і 82% тих, хто має досвід участі в розгляді судових справ); роботодавець, ніж найманий працівник (74% і 75%, відповідно); представник органів влади, ніж звичайний громадянин (78% і 83%, відповідно). Лише з приводу таких сторін судового процесу, як орган влади/власник великого підприємства і громадянин іноземної держави/громадянин України думки опитаних або розділилися (34% всіх опитаних вважають, що більші шанси має орган влади, 33% – що шанси у вказаних сторін є однаковими), або зосередилися у відносній більшості на варіанті однакових шансів для українського й іноземного громадянина (37%) (діаграма “Хто має більші шанси виграти справу...?”).

Результуючою таких оцінок є впевненість більшості (59%) опитаних у тому, що громадянин України має більше шансів отримати справедливе судове рішення в Європейському суді з прав людини, ніж в українському суді. Лише 4% віддають перевагу вітчизняному суду. При цьому, серед тих, хто зробив вибір на користь Європейського суду з прав людини, 71% пояснюють свій вибір вищим рівнем незалежності та об’єктивності його суддів (діаграма “У якому суді – українському чи в Європейському суді з прав людини...?”, таблиця “Чим це можна пояснити?”).

5. До чинників формування іміджу вітчизняних судів можна віднести й оцінки громадянами судових рішень у резонансних справах. Так, відносна більшість (40%) громадян впевнені, що порушення кримінальних справ і судові процеси над Ю.Тимошенко зумовлені прагненням влади позбутися політичного опонента; так само відносна більшість (42%) вважають, що порушення кримінальних справ проти колишніх високопосадовців використовуються для боротьби з політичними опонентами (діаграми “Порушення кримінальних справ, судові процеси над Ю.Тимошенко...?”, “Деякі опозиційні політики заявляють...?”).

Невтішними для судів є й оцінки громадянами судових рішень, що виносилися під час парламентських виборів 2012р. Оцінюючи судові процеси у виборчих спорах, лише 9% опитаних засвідчили, що ці процеси продемонстрували самостійність, незалежність і компетентність вітчизняних судів. Натомість більшість (53%) – вважають, що вказані процеси продемонстрували зовсім інше: можливість для представників діючої влади отримувати потрібні для перемоги на виборах судові рішення (21%), залежність судової влади від Президента (16%), політичну ангажованість судів і суддів (16%) (діаграма “Що продемонстрували судові процеси у виборчих справах...?”).

Що стосується масових заборон судами мирних зборів громадян під час виборів (включно з тривалим періодом підрахунку голосів), то відносна більшість (43%) опитаних впевнені, що судові рішення зумовлені насамперед намаганням унеможливити вияв протестних настроїв громадян (діаграма “Останнім часом суди України...?”).

6. Громадяни недостатньо поінформовані про судову реформу в Україні (54% про неї не чули), однак, виходячи із власних уявлень про нинішній стан судів і судочинства, для покращення ситуації вони вважають за доцільне, зокрема:

- скасувати недоторканність суддів (87%);
- повністю замінити склад суддів (72%);
- підвищити необхідний для обіймання посади судді вік до 30 років (відносна більшість – 48%);
- запровадити обрання суддів громадянами (68% опитаних вважають, що для того, щоб подолати корупцію в судах, судді мають обиратися громадянами; обираючи спосіб, яким мають призначатися судді для кращого забезпечення їх незалежності, відносна більшість опитаних – 40% – відповіли, що судді повинні обиратися громадянами).

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що (1) кожен п’ятий громадянин України має власний досвід участі в суді або обізнаний з досвідом близьких йому людей, (2) позиції з багатьох питань усіх опитаних і тих, хто має той чи інший досвід участі в судових процесах є подібними, (3) негативні оцінки громадянами судових рішень у резонансних справах дозволяють піддати сумніву поширену наразі тезу про те, що негативний імідж українських судів формують насамперед ЗМІ. Є підстави стверджувати, що не лише ЗМІ є джерелом негативної інформації про нинішнє вітчизняне судочинство. Свій внесок у формування досить неприважливого іміджу українських судів роблять і самі суди – дедалі більше втрачаючи підтримку та довіру суспільства.

1. СУСПІЛЬНА ДОВІРА ДО СУДУ ТА СУСПІЛЬНА ПІДТРИМКА ЙОГО ДІЯЛЬНОСТІ

Чи довіряєте Ви наведеним нижче суспільним і політичним інститутам?
% опитаних

	Довіряю	Переважно довіряю	Переважно не довіряю	Не довіряю	Різниця: довіра/недовіра*	Важко відповісти
Церкві	25,7	42,7	11,9	12,2	+ 43,8	7,5
ЗМІ України	5,7	51,4	19,7	15,1	+ 22,3	7,9
Збройним Силам України	12,1	42,0	17,0	16,1	+ 21,0	12,8
Місцевій владі	6,4	45,4	24,6	17,6	+ 9,6	6,0
Службі безпеки України	6,9	35,8	22,2	20,0	- 0,5	15,0
Президенту України В.Януковичу	10,4	30,3	26,7	26,7	- 12,8	6,0
Уряду України	4,5	32,4	30,8	26,6	- 20,5	5,7
Конституційному Суду України	3,7	25,6	25,9	28,9	- 25,3	15,9
Прокуратурі	3,5	26,5	27,0	30,5	- 27,5	12,6
Міліції	3,2	27,0	31,5	31,4	- 32,7	7,0
Верховній Раді України	2,9	26,5	34,4	30,5	- 35,5	5,6
Судам	3,3	23,3	31,0	33,1	- 37,5	9,3

* Різниця між сумою відповідей "довіряю" і "переважно довіряю" та сумою відповідей "переважно не довіряю" і "не довіряю".

Серпень 2012р.

Якою мірою Ви довіряєте наведеним нижче суспільним і політичним інститутам?
% опитаних

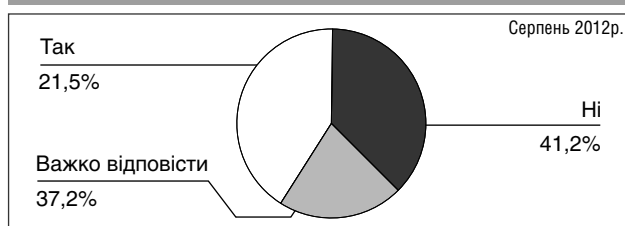
	Довіряю	Скоріше довіряю	Скоріше не довіряю	Не довіряю	Різниця: довіра/недовіра*	Важко відповісти
Церкві	27,2	39,3	13,6	10,2	+ 42,7	9,8
ЗМІ України	9,6	51,4	23,4	10,8	+26,8	4,8
Західним ЗМІ	5,3	40,7	25,1	12,5	+8,4	16,4
ЗМІ Росії	6,7	40,0	28,0	13,9	+4,8	11,4
Громадським організаціям	3,9	36,3	26,6	15,9	- 2,3	17,2
Профспілкам	4,6	30,5	27,4	18,0	- 10,3	19,5
Національному банку України	4,0	24,8	28,8	25,5	- 25,5	16,9
Суду в Україні	3,0	19,7	30,2	34,7	- 42,2	12,4
Політичним партіям	1,5	19,7	42,7	26,5	- 48,0	9,5
Комерційним банкам	2,0	15,9	36,0	33,5	- 51,6	12,8

* Різниця між сумою відповідей "довіряю" і "скоріше довіряю" та сумою відповідей "скоріше не довіряю" і "не довіряю".

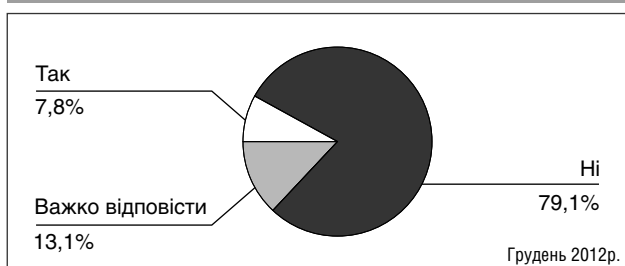
Листопад 2012р.

2. ЗАГАЛЬНІ УЯВЛЕННЯ ПРО СУДОВУ ВЛАДУ, СУДИ І СУДДІВ

Чи забезпечується сьогодні в Україні конституційний принцип, відповідно до якого державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову?
% опитаних



Чи є сьогодні суди в Україні самостійними, а судді – незалежними?
% опитаних



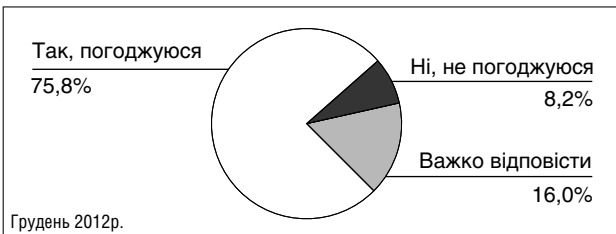
Незалежними чи залежними є в Україні наведені інститути і гілки влади?
% опитаних

	Президент	Верховна Рада	Судова влада	Виконавча влада (Кабінет Міністрів, міністерства, місцеві державні адміністрації)
Незалежна гілка влади	64,6	15,2	22,8	9,4
Залежить від Президента	-	51,9	42,0	63,2
Залежить від виконавчої влади	4,3	14,5	13,7	-
Залежить від Верховної Ради	8,7	-	13,2	21,8
Залежить від судової влади	3,9	9,1	-	13,1
Важко відповісти	22,0	23,1	24,3	20,5

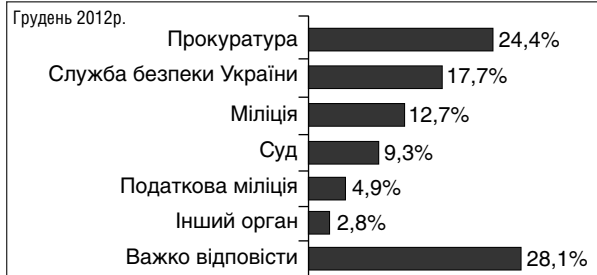
Серпень 2012р.



Сьогодні доволі часто вітчизняні суди звинувачують у корумпованості, політичній залежності та необ'єктивності. Чи погоджуєтеся Ви з такими характеристиками українських судів?
% опитаних

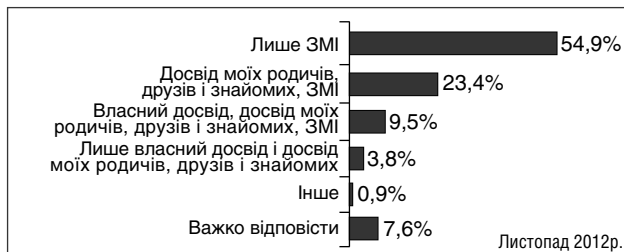


Який орган є сьогодні домінуючим у правоохоронній системі України?
% опитаних



3. ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ СУДІВ І ВЛАСНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ В СУДОВИХ ПРОЦЕСАХ

З яких джерел Ви отримуєте інформацію про діяльність судів в Україні?
% опитаних



У якій саме якості Вам довелося брати участь у розгляді судової справи (справ)?*
% опитаних, які брали участь у розгляді судових справ

Позивач	32,4
Свідок	28,2
Відповідач	20,3
Потерпілий	11,4
Підсудний (обвинувачений)	4,9
Співробітник суду	2,4
Суддя	1,9
Експерт	1,1
Адвокат	0,7
Прокурор	0,0
Інше	2,9

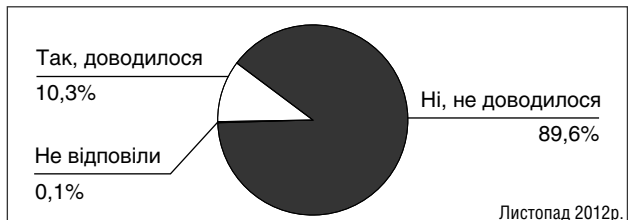
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.
Листопад 2012р.

Рішення суду було(и) на Вашу користь чи на користь супротивної сторони?*
% опитаних, які брали участь у розгляді судових справ у якості позивача, відповідача, обвинувачуваного або потерпілого

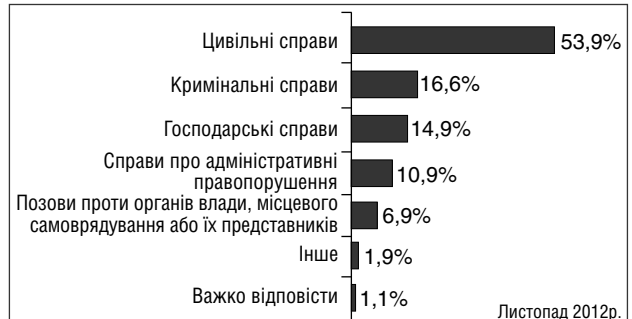


* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи доводилося Вам упродовж останніх п'яти років брати участь у розгляді судових справ у будь-якій якості (свідка, позивача, відповідача, підсудного, потерпілого, експерта, судді, адвоката, співробітника суду та ін.)?
% опитаних



У розгляді яких справ Ви брали участь?*
% опитаних, які брали участь у розгляді судових справ у якості позивача, відповідача, обвинувачуваного, потерпілого, свідка або експерта



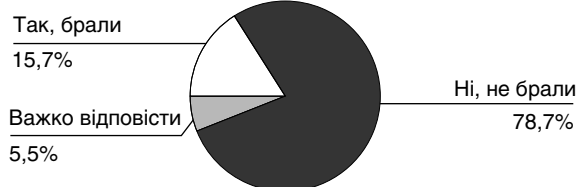
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи було (були) рішення суду (судів), у якому (в яких) Ви брали участь, законним(и) і справедливим(и)?*
% опитаних, які брали участь у розгляді судових справ у якості позивача, відповідача, обвинувачуваного або потерпілого

	% опитаних, які брали участь у розгляді судових справ у якості позивача, відповідача, обвинувачуваного або потерпілого	% опитаних, на чий користь було винесене рішення суду	% опитаних, для яких рішення суду було винесене на користь супротивної сторони
Так, було законним і справедливим	59,8	91,0	15,4
Ні, не було законним і справедливим	32,5	7,6	75,5
Мені не відомо, яким було рішення суду	3,5	1,4	7,0
Важко відповісти	3,9	0,0	2,0

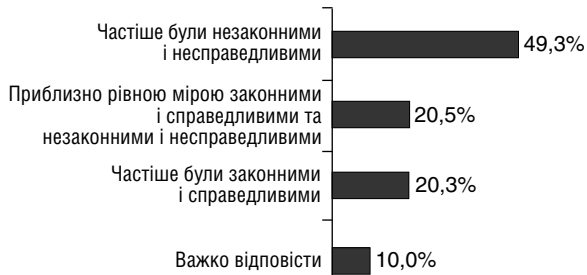
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.
Листопад 2012р.

Чи брали упродовж останніх п'яти років члени Вашої родини, близькі друзі участь у розгляді судових справ у будь-якій якості
(свідка, позивача, відповідача, потерпілого, обвинуваченого, експерта, судді, співробітника суду та ін.)?
% опитаних



Листопад 2012р.

За їх відгуками, частіше рішення судів, у яких вони брали участь, були законними і справедливими чи незаконними і несправедливими?
% опитаних, чиї друзі або родичі брали участь у розгляді судових справ



Листопад 2012р.

4. ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ, ОБ'ЄКТИВНОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ СУДДІВ

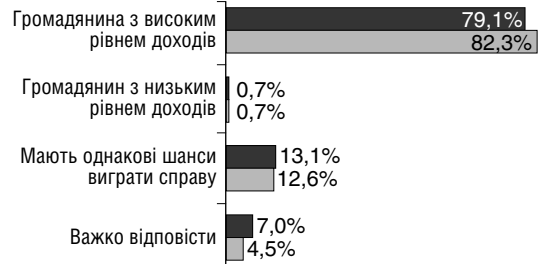
Чим найчастіше керуються судді при винесенні судового рішення?
% опитаних



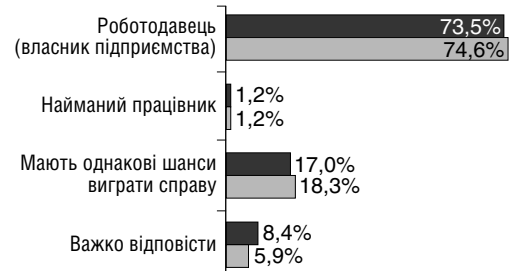
Листопад 2012р.

Хто має більше шансів виграти справу в українському суді у випадку, якщо супротивними сторонами в суді виступають...
% опитаних

громадянин з високим рівнем доходів і громадянин з низьким рівнем доходів?



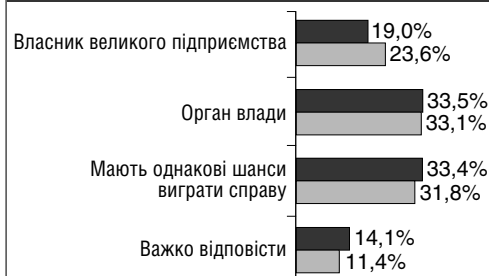
роботодавець (власник підприємства) і найманий працівник?



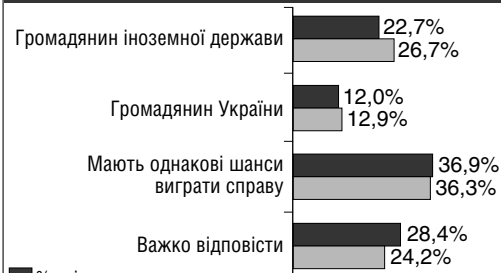
звичайний громадянин України і представник органів влади?



власник великого підприємства і орган влади?



громадянин іноземної держави і громадянин України?



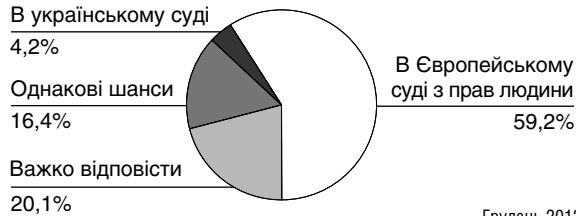
% усіх

% тих, хто сам, або чий родичі протягом останніх п'яти років брали участь у розгляді судових справ

Листопад 2012р.



У якому суді – українському чи в Європейському суді з прав людини – громадянин України має більше шансів отримати справедливе судові рішення у своїй справі?
% опитаних



Грудень 2012р.

Чим це можна пояснити?*
% опитаних

	% тих, хто вважає, що в одному з судів більше шансів отримати справедливе рішення**	% тих, хто вважає, що в українському суді більше шансів отримати справедливе рішення	% тих, хто вважає, що в ЄСПЛ більше шансів отримати справедливе рішення
Вищою кваліфікацією суддів	28,8	27,1	28,9
Вищим рівнем незалежності та об'єктивності суддів	66,7	7,9	70,9
Кращим знанням суддями законодавства	18,0	23,4	17,6
Більш ґрунтовним з'ясуванням суддями обставин справи	24,3	40,7	23,2
Іншим	3,6	5,7	3,4
Важко відповісти	2,1	12,4	1,4

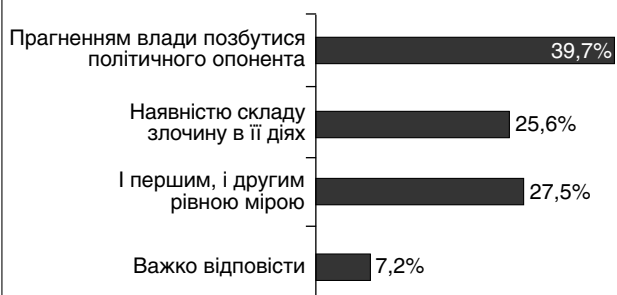
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді

** Респонденти, які відповіли, що шансів отримати справедливе рішення більше або в українському суді, або в ЄСПЛ.

Грудень 2012р.

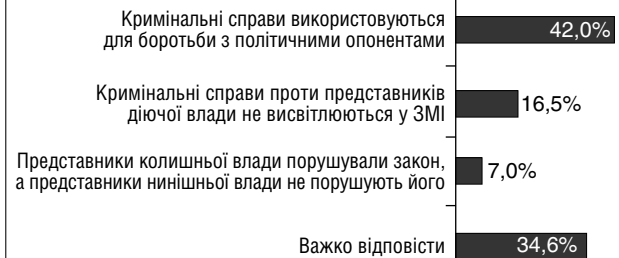
5. ОЦІНКИ ОКРЕМИХ РЕЗОНАНСНИХ СПРАВ І СУДОВИХ РІШЕНЬ

Порушення кримінальних справ, судові процеси над Ю.Тимошенко зумовлені наявністю складу злочину в її діях чи прагненням влади позбутися політичного опонента?
% опитаних



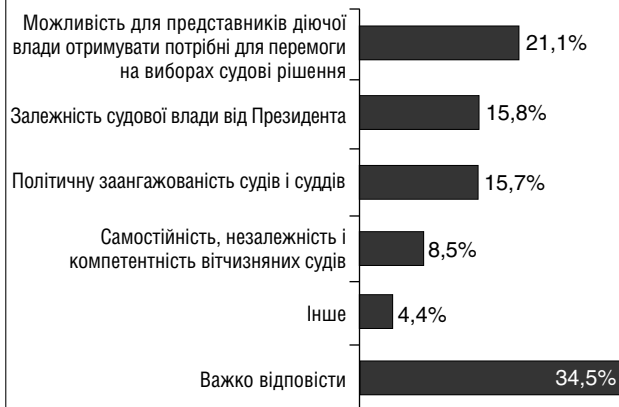
Червень 2012р.

Деякі опозиційні політики заявляють, що останнім часом правоохоронні органи порушили кримінальні справи проти багатьох колишніх високопосадовців. Водночас, проти високопоставлених представників діючої влади кримінальні справи не порушуються (а якщо й порушуються, то про них невідомо громадськості). У чому полягає головна причина такої ситуації?
% опитаних



Вересень 2012р.

Що продемонстрували судові процеси у виборчих спорах, які стосувалися парламентських виборів 2012р.?
% опитаних



Листопад 2012р.

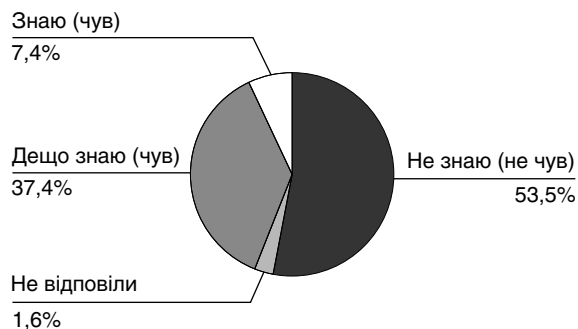
Останнім часом суди України ухвалили багато рішень про заборону проведення мирних зборів (демонстрацій, мітингів тощо) в центральній частині Києва та інших міст, у т.ч. поблизу приміщень органів державної влади. Чим насамперед обумовлені такі судові рішення?
% опитаних



Грудень 2012р.

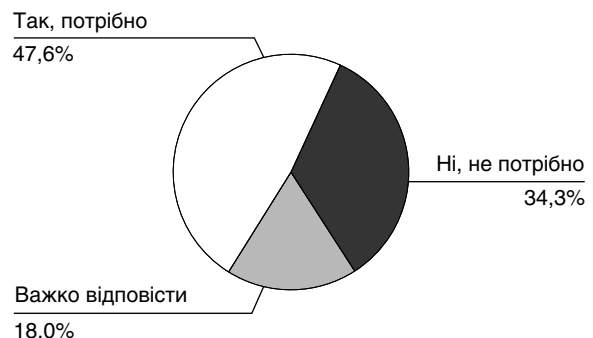
6. ПОІНФОРМОВАНІСТЬ ПРО СУДОВУ РЕФОРМУ ТА ПОЗИЦІЇ З ОКРЕМИХ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ

**Чи знаєте (чули) що-небудь
про судову реформу в Україні?**
% опитаних



Листопад 2012р.

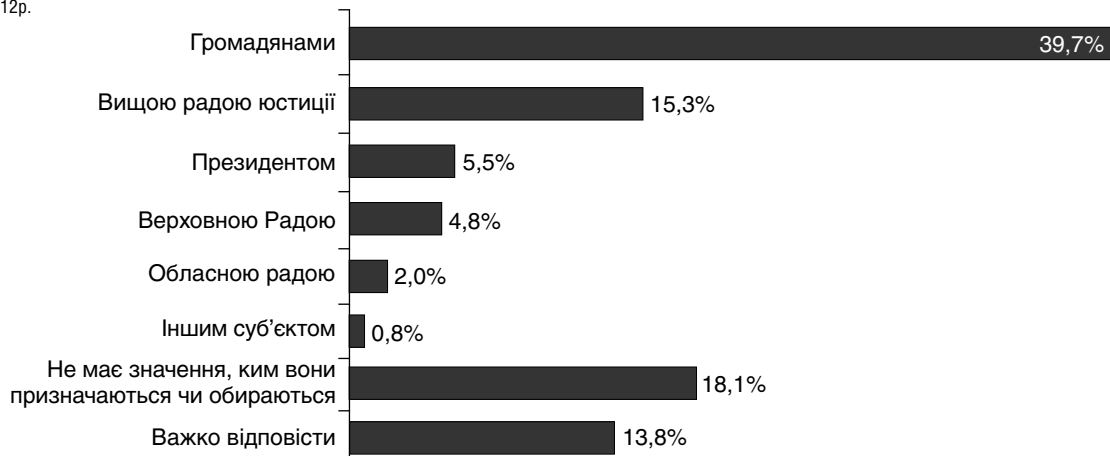
**Чи потрібно збільшувати необхідний для обіймання
посади судді вік з 25 до 30 років?**
% опитаних



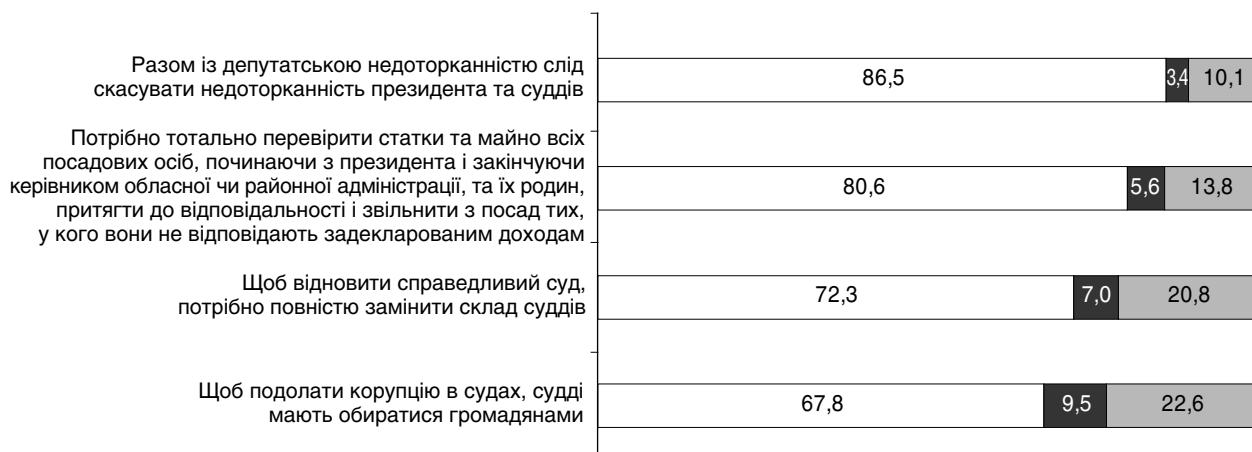
Листопад 2012р.

Для того, щоб судді були незалежними, вони мають призначатися (обиратися)....
% опитаних

Грудень 2012р.



Чи підтримуєте Ви такі пропозиції?
% опитаних



□ Підтримую ■ Не підтримую ▒ Важко відповісти

Червень 2012р.

% опитаних

☐ Повністю підтримую
☒ Підтримую окремі заходи
☐ Не підтримую
☐ Важко відповісти

