

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 2-3 (139-140)

2013

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна підтримка Володимир Кекух

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідчення KB № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. Лаврська, 16
2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: http://www.razumkov.org.ua

При використанні матеріалів
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
обов'язкове

Фотографії:
Прес-служба Президента України – стор.16
Голос України – стор.42
gazetavv.com – стор.87
ua.euronews.com – стор.102
job-sbu.org – стор.104

© Центр Разумкова, 2013

З М І С Т

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОТОЧНІ ПІДСУМКИ, ПЕРСПЕКТИВИ І РИЗИКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЕТАПУ

(Аналітична доповідь Центру Разумкова) 2

1. СУД У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: МІЖНАРОДНІ НОРМИ І СТАНДАРТИ 3

МІЖНАРОДНІ НОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА
ЛЮДИНИ НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД (додаток) 9

2. СУДОВА РЕФОРМА-2010: ЦІЛІ, СУБ'ЄКТИ, ОСОБЛИВОСТІ, ПОТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ ... 15

ХРОНОЛОГІЯ ПОДІЙ, ЩО ПЕРЕДУВАЛИ
СУДОВІЙ РЕФОРМИ-2010 (додаток) 29

3. ДРУГИЙ (КОНСТИТУЦІЙНИЙ) ЕТАП СУДОВОЇ РЕФОРМИ: ПЕРСПЕКТИВИ І РИЗИКИ 35

4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ 56

ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ

СУДОВА РЕФОРМА І СТАН СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ 62

ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНЕ СОЦІОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

СУДИ І СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ГРОМАДЯН 71

ФОКУС-ГРУПИ

СУД В УКРАЇНІ: ПОГЛЯД ГРОМАДЯН, ЯКІ СТИКАЛИСЯ
З ВІТЧИЗНЯНОЮ СУДОВОЮ СИСТЕМОЮ 81

СУДОВА РЕФОРМА 2010р.: ЧИ НАБЛИЖАЄ ВОНА ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ НОРМ І СТАНДАРТИВ?

(Виступи учасників Фахової дискусії) 88

Микола КОЗЮБРА, Віктор МУСІЯКА, Сергій ГОЛОВАТИЙ, Роман ЗВАРИЧ,
Микола ОНІЩУК, Ігор КОЛУШКО, Михайло ЦУРКАН, Микола СІРИЙ,
Наталія ПЕТРОВА, Юрій ШЕМШУЧЕНКО, Павло ГВОЗДИК

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ОЧИМА ФАХІВЦІВ І ПОЛІТИКІВ

(Інтерв'ю) 98

Олег БЕРЕЗЮК, Валерій КАРПУНЦОВ, Сергій КІВАЛОВ, Василь МАЛЯРЕНКО,
Петро СИМОНЕНКО, Василь СІРЕНКО, Микола СІРИЙ

СТАТТІ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ В НІМЕЧЧИНІ
Ганс-Отто БАРТЕЛЬС 109

“ОЛЕКСАНДР ВОЛКОВ ПРОТИ УКРАЇНИ”: РІШЕННЯ ЄСПЛ ТА ЙОГО ВИКОНАННЯ
Микола МЕЛЬНИК 113

СУДОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ І КРАЇН ЄС
Іван НАЗАРОВ 118

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ: МІСЦЕ І РОЛЬ У МЕХАНІЗМАХ СУДОЧИНСТВА
ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ЗАКОННОСТІ
Сергій ПРИЛУЦЬКИЙ 121

ДЗВІН ПО АДВОКАТУРІ
Сергій САФУЛЬКО 125

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

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОТОЧНІ ПІДСУМКИ, ПЕРСПЕКТИВИ І РИЗИКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЕТАПУ

Процес становлення правосуддя в Україні з моменту набуття нею державної незалежності є досить непослідовним і суперечливим – не лише через історичний спадок, але й тому, що супроводжується часом гострими політичними протистояннями та намаганнями різних політичних сил і владних команд забезпечити контроль над судовою владою. Започатковане та реалізоване в цей період реформування не призвело до утвердження в Україні незалежного і справедливого суду.

Після виборів 2010р. новий Президент В.Янукович оголосив проведення чергової судової реформи, яка ознаменувалася кардинальними змінами вітчизняного судочинства. Аналіз цих змін та їх наслідків дає підстави для висновку, що в результаті реформи Президенту вдалося посилити свій вплив на судову владу, водночас було суттєво обмежено її незалежність і послаблено суддівське самоврядування. Була здійснена також значна ротація суддівського корпусу. В цілому, це істотно погіршило ситуацію з правосуддям в Україні.

Сьогодні ця судова реформа вийшла на завершальний етап – конституційний.

10 жовтня 2013р. Верховна Рада попередньо схвалила президентський проект Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”. Відповідну Постанову Верховної Ради підтримали 244 депутати. Проти схвалення законопроекту категорично виступили всі опозиційні фракції Парламенту (“Батьківщина”, “УДАР”, “Свобода”), які заявили про те, що реалізація положень цього проекту містить ризики не лише для незалежності судової влади, але й для демократії в Україні.

У процесі підготовки і схвалення цього законопроекту (в т.ч. й отриманні загалом позитивного Висновку Венеціанської комісії) особливо виразно виявилися тенденції, притаманні судовій реформі 2010р. від моменту її започаткування. Так, вітчизняне законотворення останніх років дедалі більш специфічно використовує європейські стандарти, запозичуючи їх форму та наповнюючи її “потрібним” змістом. Фактично відбувається радше не адаптація національного законодавства до міжнародних норм у частині правосуддя, а пристосування цих норм до кон’юнктурних потреб законодавчого забезпечення контрольованої, залежної судової влади в Україні. Звідси – і вибіркове врахування рекомендацій і настанов міжнародних інститутів.

Як відомо, Венеціанська комісія надала загалом позитивний висновок стосовно вказаного президентського законопроекту. Саме на нього, а також на висновок Конституційного Суду та декларацію, підписану 30 депутатами ПАРЄ, насамперед посилалися представник Президента та депутати фракції Партії регіонів, закликаючи колег підтримати Постанову про попереднє схвалення законопроекту.

Беручи до уваги зазначені документи європейських інститутів, варто враховувати певні застереження. *По-перше*, законопроект містить цілком “європейські” положення, що здатне ввести в оману європейські структури, які оцінюють законодавчі новели відповідно до власного (європейського) погляду на їх запровадження. *По-друге*, сьогодні оцінки “прогресу України” європейськими структурами мають дещо вимушений характер, зумовлений наближенням Вільнюського саміту, де може бути підписана Угода України та ЄС про асоціацію. Позитивно оцінюючи радше рух України до асоціації, Європа, крім іншого, прагне зберегти її євроінтеграційну перспективу. *По-третє*, є підстави припускати, що нинішня владна команда володіє специфічними засобами просування своїх законодавчих ініціатив не лише всередині держави (в Парламенті, Конституційному Суді), але й на міжнародному рівні.

Попереднє схвалення президентського законопроекту змін до Конституції істотно змінило перебіг судової реформи. З одного боку, воно максимально наблизило можливість конституційної легітимізації ключових законодавчих змін, ухвалених у 2010р., та закріплення на конституційному рівні нових положень, реалізація яких може ще більшою мірою політизувати судочинство та посилити залежність суддів. З іншого – воно дає можливість для предметної політичної і фахової дискусії, спрямованої на пошук консенсусу, результатом якого має стати: щонайменше – вилучення з цього проекту найбільш ризикованих для незалежності судів і суддів положень; максимально – підготовка нового законопроекту, узгодженого всіма ключовими політичними силами країни.

Нинішня ситуація актуалізує необхідність забезпечення справедливого та незалежного правосуддя, а також стимулює владу, опозицію, громадськість до пошуку оптимального виходу з неї.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому розділі окреслюються узагальнені характеристики міжнародних документів, що гарантують право людини на справедливий суд, наводяться витяги з документів, що мають актуальне значення насамперед для “молодих демократій”, до яких належить Україна.

У другому розділі стисло аналізується перебіг і поточні результати та наслідки судової реформи 2010р.¹

У третьому розділі характеризується перебіг конституційного етапу судової реформи та наводиться докладний аналіз проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”.

У четвертому розділі формулюються загальні висновки, а також пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення вітчизняної сфери правосуддя.

¹ Докладний аналіз цього етапу судової реформи див.: Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи. Інформаційно-аналітичні матеріали Центру Разумкова, квітень 2013р. – Сайт Центру Разумкова, <http://www.razumkov.org>

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 поклав початок судовій реформі 2010р., прийнято з метою “реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів”³.

З огляду на зазначене, є сенс перед аналізом судової реформи 2010р. зробити стислий огляд головних міжнародних документів, що визначають згадані міжнародні стандарти і слугують орієнтиром для України у 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...”⁴.

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 права⁵, а також Ради Європи – Конвенція про захист прав та основоположних свобод людини (Європейська конвенція з прав людини)⁶. Ці (та інші) документи є частиною національного законодавства України, підлягають безумовному дотриманню та виконанню сформульованих у них приписів⁷.

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

інституційних механізмів – органів, які здійснюють постійний контроль (моніторинг) стану виконання державами-учасницями 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-учасницями⁸. 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 №361 від 10 травня 2006р. – Там само, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.

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

⁴ У Додатку наведені також джерела витягів із документів, що наводяться в тексті.

⁵ 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.).

⁶ Див.: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. – Сайт ВР, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

⁷ 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.

⁸ Дотримання державами принципів верховенства права, захисту прав і свобод громадян контролюється також на рівні Генеральної Асамблеї (ГА) ООН, Верховного комісара ООН з прав людини (інститут запроваджено в 1994р.) та інших органів ООН.

⁹ На підставі Резолюції ГА ООН №60/251 від 15 березня 2006р. Рада має статус допоміжного органу Генеральної Асамблеї.

дотримання прав людини в Україні та надано рекомендації, спрямовані 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. Ст.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 та діяльності демократичної правової держави. На розвиток окремих положень Конвенції 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”).

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 і 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 форумів) сформовано розгалужену систему міжнародних правових актів, що визначають стандарти та критерії, якими мають керуватися держави під час формування та забезпечення умов для роботи їх 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 1985р. №40/32 та №40/146, якими схвалені *Основні принципи незалежності судових органів*; документи, ухвалені Комітетом Міністрів Ради Європи, її консультативними та експертними органами, а також форумами, що проводилися під її егідою (врізка “Консультативні 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 та у практиці організації і забезпечення діяльності судової влади, а Статут Ради Європи надає право Комітету Міністрів звертатися до урядів держав-членів із запитами про запровадження заходів з виконання ухвалених ним рекомендацій.

Консультативні органи Ради Європи з питань права і правосуддя¹⁴

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, CCEJ*) – створена у 2000р. з метою сприяння дотриманню ст.6 Європейської Конвенції з прав людини. До Ради можуть належати лише судді з країн-членів Ради Європи. Діяльність Ради спрямована на зміцнення незалежності, неупередженості та підвищення 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.¹⁵; *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 у 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, але не мають належних демократичних традицій, укоріненої політичної і правової культури, розвинутої

¹⁰ Див.: Універсальний періодичний огляд дотримання прав людини. – http://www.minjust.gov.ua/upr/urp_secondcycle.html.

¹¹ Загалом, прийнято 15 протоколів до Конвенції. Україна є учасницею всіх чинних на цей час протоколів.

¹² На підставі ст.46 Конвенції: “Високі Договірні Сторони зобов’язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами”.

¹³ Закон “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, ст.17.

¹⁴ Діяльність зазначених органів доповнюють Консультативна рада прокурорів Європи (*Consultative Council of European Prosecutors (CCEP)*) – консультативний орган Комітету Міністрів Ради Європи, створений у 2005р. та Лісабонська мережа підготовки працівників судової системи (*The Lisbon Network*), створена в 1995р.

¹⁵ Європейська асоціація суддів – регіональна група Міжнародної асоціації суддів (заснована в 1953р.). Україна бере участь в їх роботі з 2004р.



ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ (ЕСПЛ)

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.

ЕСПЛ – 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 Голова Суду, 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 винесене 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. Рішення палати стає остаточним: (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 заявлене; (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** (можуть передбачати також заходи “дружнього врегулювання”).

Заходи індивідуального характеру:

- зобов'язання держави-відповідача компенсувати шкоду заявнику (матеріальну й моральну) та 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) юридичного стану, в якому перебував позивач до порушення стосовно нього положень Конвенції, що може здійснюватися 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 них відносять також публікацію рішень ЄСПЛ в офіційних державних виданнях.

Заходи з відновлення порушеного права² та заходи загального характеру в Рішенні ЄСПЛ не конкретизуються, їх визначає і здійснює держава-відповідач самостійно.

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.

ЕСПЛ і Україна

Першого суддю ЄСПЛ від України обрано в 1996р. 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 поклалися 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 використовуватися 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 йдеться 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.

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 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 (конституція 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"¹⁶.

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 №3 (2002) КРЄС* 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**" (п.37)¹⁷.

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 покладається 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)¹⁸.

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.

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)¹⁹.

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.

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 рівня²⁰. 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).

Тому "виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової

¹⁶ Доповідь щодо незалежності судової системи. Частина 1: Незалежність суддів. – Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Страсбург, 16 березня 2010р., с.4. Тут і далі в тексті всі виділення в цитатах із документів зроблені редакцією.

¹⁷ Висновок КРЄС – тут і далі в тексті скорочено "Висновок Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи".

¹⁸ Основні принципи незалежності судових органів. – Сайт ВР, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_201.

¹⁹ Рекомендація CM/REC – тут і далі в тексті скорочено "Рекомендація CM/REC Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам".

²⁰ Див.: Європейська хартія про закон "Про статус суддів", п.1.2; Висновок №1 (2001) КРЄС про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, п.14; Рекомендація CM/REC (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, п.7.



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

Забезпечення внутрішньої незалежності. Принцип внутрішньої незалежності суду означає, що “незалежність кожного окремого судді несумісна з відносинами підпорядкування суддів у процесі прийняття ними судових рішень”²¹.

Висновок КРЕС №1 (2001): “Принциповим моментом є те, що суддя при здійсненні своїх обов’язків не є чийось 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).

Належне забезпечення судової влади ресурсами

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 КРЕС №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).

Так само необхідною умовою забезпечення незалежності судів 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 фактору забезпечення 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 пільг для суддів, розподіл яких має елемент суб’єктивності, слід відмовлятися”²³.

Доречно зазначити, що у *Висновку КРЕС №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 КРЕС №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).

Питання призначення та суддівської кар’єри

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 суддя²⁴.

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 суддями, обраними такими самими суддями в порядку, що гарантує якнайширше представництво суддів**” (п.1.3).

²¹ Доповідь щодо незалежності судової системи..., с.15, п.72.

²² Див.: Основні принципи незалежності судових органів, п.7; Європейська хартія про закон “Про статус суддів”, п.1.6; Рекомендація CM/REC (2010) 12..., п.п.33, 35.

²³ Доповідь щодо незалежності судової системи..., с.18, п.8.

²⁴ Європейська хартія про закон “Про статус суддів”, п.3.4.

Висновок КРЕС №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 КРЕС №1 (2001): “...Органи, які в державах-членах відповідають за призначення та підвищення суддів на посади й рекомендації в цьому випадку, повинні **розробити, опублікувати й 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).

Термін повноважень

У європейській практиці вважається, що “Звичайні судді мають призначатись на постійній основі до пенсії. Випробувальні терміни для суддів проблематичні з погляду незалежності”²⁵. Однак там, де практикується випробувальний термін, він має бути досить стислим і становити 2-3 роки.

Висновок КРЕС №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).

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 доступними для громадян, виявляти повагу до осіб, які звертаються до них, зберігати таємницю, що стали їм відомі під час судового провадження²⁶.

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 суддями 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 КРЕС №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).

...Виконуючи свої обов’язки, судді повинні діяти також таким чином, **щоб була очевидно 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 коментарів, що містять загальний зміст або пояснюють значення судових рішень для населення” (п.40).

Висновок КРЕС №1 (2001): “...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 сприйматися 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 очах розумного спостерігача**. В іншому випадку довіра до незалежності судової влади буде підірвана” (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 притаманних їй функцій. ■

²⁵ Доповідь щодо незалежності судової системи..., с.18, п.5.

²⁶ Європейська хартія про закон “Про статус суддів”, 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.	Кожен 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.	<i>Усі особи є рівними перед судами і трибуналами. Кожен 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 справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.</i> ...Кожен 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, спонуки, 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 і 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). Незалежність судової влади означає повну неупередженість з боку суддів. 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 стримуватися 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 очах розумного спостерігача. В іншому випадку довіра до незалежності судової влади буде підрвана (п.12). Рівень, на якому гарантується незалежність судової влади Незалежність судової влади повинна гарантуватися національними стандартами на максимальному можливому 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”).
3. Висновок №1 (2001) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів (1 січня 2001р.)	



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 посади 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 будуть діяти відповідним чином, і тоді стане можливим наразити 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 на призначення суддів 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 перебування 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 гарантею незалежності суддів є те, що строк повноважень гарантується до встановленого пенсійного віку або до завершення фіксованого строку перебування на посаді (п.57).

КРЄС вважає: (a) 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 невинуватий 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. 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).

...Рішення суддів не повинно бути предметом перегляду поза процедурними оскарженнями, 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 задієм 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 правопорядку". ... 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., CCJЕ (2001) ОР №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. КРЕС 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, несумісну з посадою поведінку та неупередженість (Страсбург, 19 листопада 2002р., CCJЕ (2002) ОР. №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 управління 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, судова система 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 виказувати 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 особливою природою судових функцій, а також необхідністю підтримувати гідність судового інституту й захищати суддів від усіх видів тиску маєтись на увазі те, що судді повинні поводитися таким чином, щоб уникнути 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, судді відповідає на законні очікування громадян шляхом прийняття чітко вмотивованих судових рішень. Судді можуть вільно брати участь у підготовці резюме 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 кримінальними 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 якомога більш конкретних формулюваннях у законі, у статуті або основній хартії для суддів; вони повинні застосовуватися пропорційно шкоди від правопорушення. Метою Судової ради є гарантування як незалежності судової системи, так і незалежності окремих суддів. Існування незалежних і безсторонніх судів є структурною вимогою для держави, що керується верховенством права (п.8). Судова рада... повинна бути автономним органом судової влади, що уможливило б здійснення... суддями їх функцій незалежно від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влад та без неправомірного 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 відчуження корпоративного інтересу, протекціонізму та надання переваги (п.16). У випадку змішаного складу Судової ради (судді і не судді), для запобігання будь-якому маніпулюванню чи неправомірному тиску, значна більшість членів мають бути суддями, обраними іншими суддями. Члени-не судді можуть обійматися 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).
6. Висновок №10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів "Судова рада на службі суспільства" (Страсбург, 23 листопада 2007р., CCJ.E (2007) 5)	Метою забезпечення незалежності 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. Це є основним принципом верховенства права. (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).
7. Рекомендація СМ/РЕС (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (ухвалена 17 листопада 2010р.) (замінила Рекомендацію РЕС (94) 12 "Незалежність, дієвість та роль суддів" від 13 жовтня 1994р.)	

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. 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). 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 громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать. Їм слід бути об'єктивними 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). 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 підірвати 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 суддів 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 <i>щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями</i> (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 справедливого 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 стандарти незалежності судових органів та незмінованість суддів. – http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_252; 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. Див.: Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – Київ, Центр суддівських студій, Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація, 2008, с.126-129 (неофіційний переклад українською в рамках проекту АМР США "Україна: верховенство права"), http://www.judges.org.ua/article/int_stand.pdf; 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.130-147; Висновок №10 (2007) Консультативної Ради європейських суддів "Судова рада на службі суспільства". – 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_238.
---	---

2. СУДОВА РЕФОРМА-2010: ЦІЛІ, СУБ'ЄКТИ, ОСОБЛИВОСТІ, ПОТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ¹

Судова реформа 2010р. кардинально змінила всі складові вітчизняного правосуддя – судоустрій, статус суддів і судочинство. Зміни торкнулись усіх головних аспектів діяльності судів: принципів побудови системи судів загальної юрисдикції, судоустрою держави, самої системи судів, 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.

Суть реформи 2010р., її цілі, завдання, особливості та характер здійснення значною мірою були підготовлені попередніми подіями, зокрема – спробою судової реформи, до якої на початку 2006р. вдався Президент В.Ющенко (стилий опис подій наведено в Додатку до цього розділу “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.

Цілі та завдання судової реформи

Зміст 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 завдання підготувати узгоджені пропозиції з комплексного реформування судової системи, забезпечення гарантій реалізації конституційного права громадян на судовий захист, удосконалення законодавчого забезпечення судоустрою, судочинства, статусу суддів.

Пізніше, вносячи до Парламенту базовий для 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 суддів в суспільстві;
- забезпечення незалежності суддів від впливу, в т.ч. в системі правосуддя;
- спрощення процедури доступу до суду для кожного громадянина².

Надалі Президент та інші посадові особи, які відігравали ключову роль у проведенні реформи, деталізували її цілі та завдання. Узагальнюючи їх зміст, можна констатувати, що офіційно задекларовані цілі та завдання судової реформи 2010р. повністю відповідали вимогам Конституції, міжнародно-правових документів, Стратегії національної безпеки України, європейській практиці та сучасним теоріям правосуддя.

Оцінки цілей реформи-2010 багатьма опозиційними політиками, незалежними правниками, експертами, судьями були принципово іншими.

Так, уже на початку реформи Голова Верховного Суду (ВСУ) В.Онопенко вказав на небезпеку того, що під виглядом реформування набудуть імпульсу спроби “вибудувати систему замкнутого циклу отримання “потрібного” судового рішення”³, прагнення в “будь-який спосіб домогтися встановлення “своїх” правил судочинства”, “встановити абсолютний, тотальний контроль над судовою владою”⁴.

Судді ВСУ висловлювали стурбованість прагненнями реформаторів провести ревізію чинної Конституції, знівелювати конституційний статус ВСУ⁵.

Експерти, які здійснювали аналіз нового законодавства та моніторинг його застосування, дійшли висновку, що забезпечення прав людини на справедливий суд не стало дійсною метою судової реформи. **Справжня мета реформаторів – “зробити суддів залежними і керованими з одного центру”⁶.**

Суб'єкти судової реформи: автори та опоненти

Кожна реформа (закон) має ініціаторів, ідеологів, розробників, суб'єктів упровадження у практику. Особистість ініціаторів і суб'єктів реформи, в поєднанні з її змістом, допомагає з'ясувати справжні причини і спрямованість перетворень, а також – визначити персональну відповідальність за його наслідки.

Головними суб'єктами реформи-2010 слід визнати Президента, Парламент і Конституційний Суд. Кожен з цих суб'єктів відіграв у здійсненні реформи відповідну 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 їх практичну реалізацію.

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, проте не домогся цього. Однак, його дії відчутною мірою сприяли наступним реформаторам.

¹ Докладний аналіз попередніх етапів судової реформи, а також реформи 2010р. (заяв, подій, документів, законодавчих новел тощо) див.: Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи, Інформаційно-аналітичні матеріали Центру Разумкова. – Київ, квітень 2013р., с.17–76. Сайт Центру Разумкова – <http://www.razumkov.org.ua>

² Джерела: Указ Президента України “Про Робочу групу з питань судової реформи” №440 від 24 березня 2010р.; Пояснювальна записка до проекту Закону “Про судоустрій і статус суддів” (реєстр. №6450 від 31 травня 2010р.). Тут і далі в тексті Розділу посилання на документи Парламенту, Президента, Конституційного Суду див.: Сайт Верховної Ради, <http://www.rada.gov.ua>

³ Див.: Василь Онопенко: “Мені судилося” (виступи, листи, інтерв'ю, хроніка подій – 2006-2010 роки). – Київ, 2010, с.424.

⁴ Голова Верховного Суду України Василь Онопенко: “Судова система завмерла в очікуванні вироку”. – Дзеркало тижня, 15 травня 2010р., с.6.; Василь Онопенко: “Мені судилося”..., с.479.

⁵ Див.: Звернення суддів Верховного Суду України до Президента України В.Януковича від 11 травня 2010р.

⁶ Куйбіда Р. Суди і правосуддя: від радянської моделі до сьогодення. – Сайт Центру політико-правових реформ, 12 березня 2013р., <http://www.pravo.org.ua>. Виділення – ред.



Судова реформа стала одним з головних елементів технології побудови міцної “вертикалі влади” Президента. Відразу після інаугурації В.Янукович проголосив необхідність судової реформи, створив відповідну Робочу групу, визначив її завдання і строки діяльності. Надалі – вніс до Парламенту законопроект “Про судоустрій і статус суддів”, визначивши його як невідкладний для позачергового розгляду. Усе це дозволяє називати судову реформу 2010р. “судовою реформою В.Януковича”: без його офіційного ініціювання та політичної підтримки вона б не відбулася.

Ключовими членами президентської команди, яка забезпечувала здійснення судової реформи (починаючи від розробки проектів, їх просування в Парламенті і завершуючи їх практичною реалізацією), 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 групи; А.Портнова – заступника глави Адміністрації Президента – керівника Головного управління з питань судової реформи та судоустрою і члена Робочої групи.

Головну місію практичної реалізації законодавчих положень реформи було покладено на А.Портнова – що виразно засвідчила розтиражована офіційними ЗМІ його зустріч з Президентом відразу після набуття чинності Законом “Про судоустрій і статус суддів”⁷.

Верховна Рада. У здійсненні реформи Президент В.Янукович мав надійного союзника – Парламент, де пропрезидентська більшість, хоч і була сформована в сумнівний, з точки зору Конституції, спосіб, але забезпечувала підтримку і просування його законодавчих ініціатив.

Так, Парламент оперативно відреагував на прохання В.Януковича невідкладно розглянути законопроект “Про судоустрій і статус суддів”: для його прийняття як Закону знадобилося лише дещо більше одного місяця⁸. При цьому були проігноровані зауваження і пропозиції Головного юридичного управління Парламенту, а також відхилені 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. Надалі Парламент без жодних зворікань ухвалював інші законодавчі акти, що стосувалися судової реформи, в т.ч. – численні зміни до Закону “Про судоустрій і статус суддів” (за три роки з моменту прийняття – 20 змін).

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 згаданої вище пропрезидентської коаліції за участі окремих народних депутатів). *По-третє*, КСУ 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...”).

Опоненти судової реформи. Політичним опонентом В.Януковича в питанні судової реформи виступила парламентська опозиція, яка не лише не підтримала запропоновані ним зміни у сфері судочинства, але й порушила перед КСУ питання про відповідність основних положень судової реформи Конституції.

Найбільшу протидію реформі В.Януковича здійснювала судова влада: ВСУ та Рада суддів України. Це виявлялось у публічних виступах і зверненнях Голови ВСУ В.Онопенка, колективних зверненнях суддів ВСУ, рішеннях і зверненнях Ради суддів до Президента та Парламенту, в яких наголошувалося на хибних підходах до реформування судової системи, істотних негативних наслідках ухвалення пропонованих авторами реформи законопроектів. ВСУ неодноразово звертався до КСУ з поданнями стосовно перевірки прийнятих у рамках реформи законів на предмет їх відповідності Конституції.

Однак, така протидія не була результативною, оскільки позиція судової влади не поділялася головними суб’єктами реформи – Президентом, Парламентом і КСУ.

Після прийняття Закону “Про судоустрій і статус суддів” та його поступової реалізації, а також після зміни керівництва ВСУ, ставлення судової влади до реформи різко змінилося. Керівництво судової влади та вищі органи суддівського самоврядування припинили критику запроваджених у сферу судочинства новацій і почали висловлювати повну підтримку здійснюваної реформи.

Так, XI черговий з’їзд суддів (22 лютого 2013р.) констатував позитивні зрушення у сфері судочинства в результаті судової реформи та висловив підтримку діям Президента з ініціювання законопроектів, спрямованих на вдосконалення здійснення правосуддя⁹.

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*, достатність у підтримці всіх пропонованих до ухвалення рішень; *по-третє*, вироблення цих рішень та їх схвалення за задалегідь затвердженим сценарієм, розробленим за межами судової влади¹⁰.

Примітною особливістю останнього періоду є кардинальна зміна позиції вищих органів суддівського самоврядування стосовно основних загроз незалежності суддів: якщо до реформи такі загрози вони вбачали в діяльності політичної влади (Президента, Парламенту) і ВРЮ¹¹, то після реформи такі загрози пов’язуються з діяльністю ЗМІ, громадських і правозахисних організацій та з громадськими акціями незгоди з певними судовими рішеннями¹².

Таким чином, діюча судова влада досить швидко з опонента судової реформи перетворилася на одного з її апологетів та надійного союзника Президента В.Януковича. Наразі опонентами судової реформи залишаються представники парламентської опозиції, громадських і правозахисних організацій, експертної спільноти та окремі ЗМІ.

⁷ Див., наприклад: У Криму відбулася зустріч Глави держави із заступником Глави Адміністрації Президента України Андрієм Портновим. – <http://www8.president.gov.ua>

⁸ Законопроект зареєстровано 31 травня, Закон прийнято 7 липня 2010р.

⁹ Рішення XI чергового з’їзду суддів України від 22 лютого 2013р. – Веб-портал “Судова влада”, <http://www.court.gov.ua>

¹⁰ Зокрема, суддя Верховного Суду В.Косарев зазначив: “...Мене не залишає відчуття, що рішення з’їзду по всіх питаннях уже готові”. Див.: Іванова Н. З’їзд суддів України: життя в новому форматі. – Ракурс, 28 лютого 2013р., <http://racurs.ua>

¹¹ 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”. – Веб-портал “Судова влада”, <http://www.court.gov.ua>

¹² Див., наприклад: Рішення Ради суддів України “Про звернення Ради суддів України до засобів масової інформації” №52 від 21 вересня 2012р. – Там само.



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 статтях 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 визначення нового судоустрою (утворення нового вищого спеціалізованого суду), статусу Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів. Посилання саме на це Рішення містяться 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” – легітимізувало 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) вилучати 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 скидалося на показову розправу з негодними 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 стурбованість щодо гарантій незалежності суддів; може 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 непередбачуваними відносно їх наслідків. Виходячи з цього, Суд припустив, що практично будь-який проступок судді,

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=37800

⁴ http://static.rada.gov.ua/zakon/sk6/6session/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/2010/10/19/5492776/>

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 відмовився розглядати конституційне подання в частині, де йшлося про необхідність конституційного 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 судуострою – розширило конституційні повноваження Президента та Вищої ради юстиції у судовій сфері. Цим рішенням КСУ визнав конституційними положення Закону "Про судуострій і статус суддів", які стосуються певних повноважень Президента, ВР, Вищої ради юстиції та ДСА України.

Конституційними були визнані положення Закону:

- якими встановлювалось право 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 рекомендуванні 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 права 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 судуострій 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 оспорюваних законодавчих положень судової реформи визнав неконституційними лише два.** Перше з них закріплене ст.25 Закону "Про Вищу раду юстиції" право ВРЮ вилучувати від судів копії судових справ, розгляд яких не завершено¹². Друге – передбачене ст.138 Закону "Про судуострій і статус суддів" обмеження розмірів виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці¹³. 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>

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 судуострій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України. – <http://www.ccu.gov.ua>

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>

¹³ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013р. № 3-рп/2013 у справі щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці. – <http://www.ccu.gov.ua>



Особливості судової реформи 2010р.

1. Репформа здійснювалася в умовах повного домінування Президента у політичній системі України.

На час здійснення реформи вперше в історії незалежної України ключові питання функціонування судової влади могли вирішуватися з позиції лише одного суб'єкта – Президента. До цього їх вирішення було предметом компромісу між Парламентом і Президентом з урахуванням позиції судової влади. Необхідність компромісу зумовлювалася політичним балансом, за якого кожен з ключових політичних суб'єктів мав можливість реально стримувати іншого в його намірах і діях щодо реформування судової системи. На середину 2010р. цей баланс було порушено: Парламент перебував під повним контролем Президента, судова влада, як зазначалося вище, стала його надійним союзником.

2. Репформу проведено в дуже стислі терміни – практично за чотири місяці з моменту вступу В.Януковича на посаду Президента до ухвалення базового Закону “Про судоустрій і статус суддів”¹³. 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.

3. Підготовка реформи мала кулуарний характер. Публічно влада декларувала залучення до підготовки відповідних законопроектів провідних юристів, представників громадських організацій і суддівського корпусу, авторитетних міжнародних організацій. Так, до складу Робочої групи було залучено 55 осіб, у т.ч. 26 суддів, 15 представників юридичної науки, п'ять народних депутатів і п'ять представників юридичних громадських організацій¹⁴.

Однак діяльність Робочої групи була побудована таким чином, що визначення змісту реформи та підготовка відповідних законодавчих пропозицій здійснювалися поза її межами, а вона залишалася радше прикриттям для створення видимості участі в підготовці реформи науковців, суддів, правозахисників, парламентарів та ін. Так, за визнанням члена Робочої групи М.Козюбри, проект базового для реформи 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 ставилося¹⁵.

Крім того, попри обіцянку Президента Голові Венеціанської комісії надсилати на експертизу до Комісії законопроекти стосовно судової реформи, проект Закону “Про судоустрій і статус суддів” було надіслано до Комісії вже тоді, коли її рекомендації вже жодним чином не могли вплинути на його зміст.

ПАРЄ в Резолюції від 4 жовтня 2010р. висловила жаль, що Закон про судоустрій і 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”¹⁶.

Таким чином, проект Закону “Про судоустрій і статус суддів” готувався в закритому режимі, без попередніх обговорень у колі вітчизняних фахівців і зарубіжних експертів і, головне – без врахування зауважень Венеціанської комісії. Так само поспішним і без ґрунтовного змістовного опрацювання було його прийняття.

4. Визначення багатьох законодавчих положень здійснювалося без врахування Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (схвалена Указом Президента В.Ющенка №361 від 10 травня 2006р.). Хоча, за логікою, саме на її основі мав визначатися зміст судової реформи.

5. У процесі реформи було повністю проігноровано позицію судової влади. На кожному з попередніх етапів реформування судової системи представники судової гілки влади брали участь у розробці всіх базових законів щодо судочинства, ВСУ та Рада суддів надавали конкретні законодавчі пропозиції, які враховувалися під час підготовки і прийняття відповідних законів. У реформі 2010р. судова влада такої можливості була позбавлена.

6. Репформу було здійснено без врахування головних висновків і зауважень наукової (правової) експертизи. Профільний парламентський Комітет (голова – С.Ківалов) розглянув законопроект і рекомендував його до прийняття Верховною Радою без висновку Головного науково-експертного управління, а надалі Парламент жодним чином не врахував як позиції парламентських наукових експертів, так і висновків Головного юридичного управління.

7. Законодавчі положення реформи в багатьох випадках не узгоджуються з Конституцією. До них належать, зокрема положення стосовно: системи судоустрою; статусу ВСУ; прав Президента ліквідувати суди і здійснювати переведення суддів, обраних безстроково, з одного суду до іншого; повноважень ВРЮ; порядку призначення суддів на адміністративні посади; підстав притягнення суддів до відповідальності; статусу суддів; порядку допуску справ до їх розгляду ВСУ.

Головні законодавчі новели судової реформи і нинішній стан судової системи

Репформа 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.

Репформа змінила принципи і ключові елементи системи забезпечення судової влади (див. “Схема забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції”, с.20-21).

Президент. Формально Президента позбавлено ряду повноважень – призначати представників до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ), проводити спеціальні перевірки діяльності суддів, визначати чисельність суддів у судах. **Фактично вплив Президента на судову владу збільшився.** За ним закріплено право призначати суддів на посаду вперше і звільняти їх з посад, переводити суддів до іншого суду, утворювати та ліквідувати суди.

Парламент. Відбулося звуження його повноважень у вирішенні питань, пов'язаних з обранням суддів безстроково. Від вирішення цих питань фактично повністю усунуто профільний парламентський Комітет.

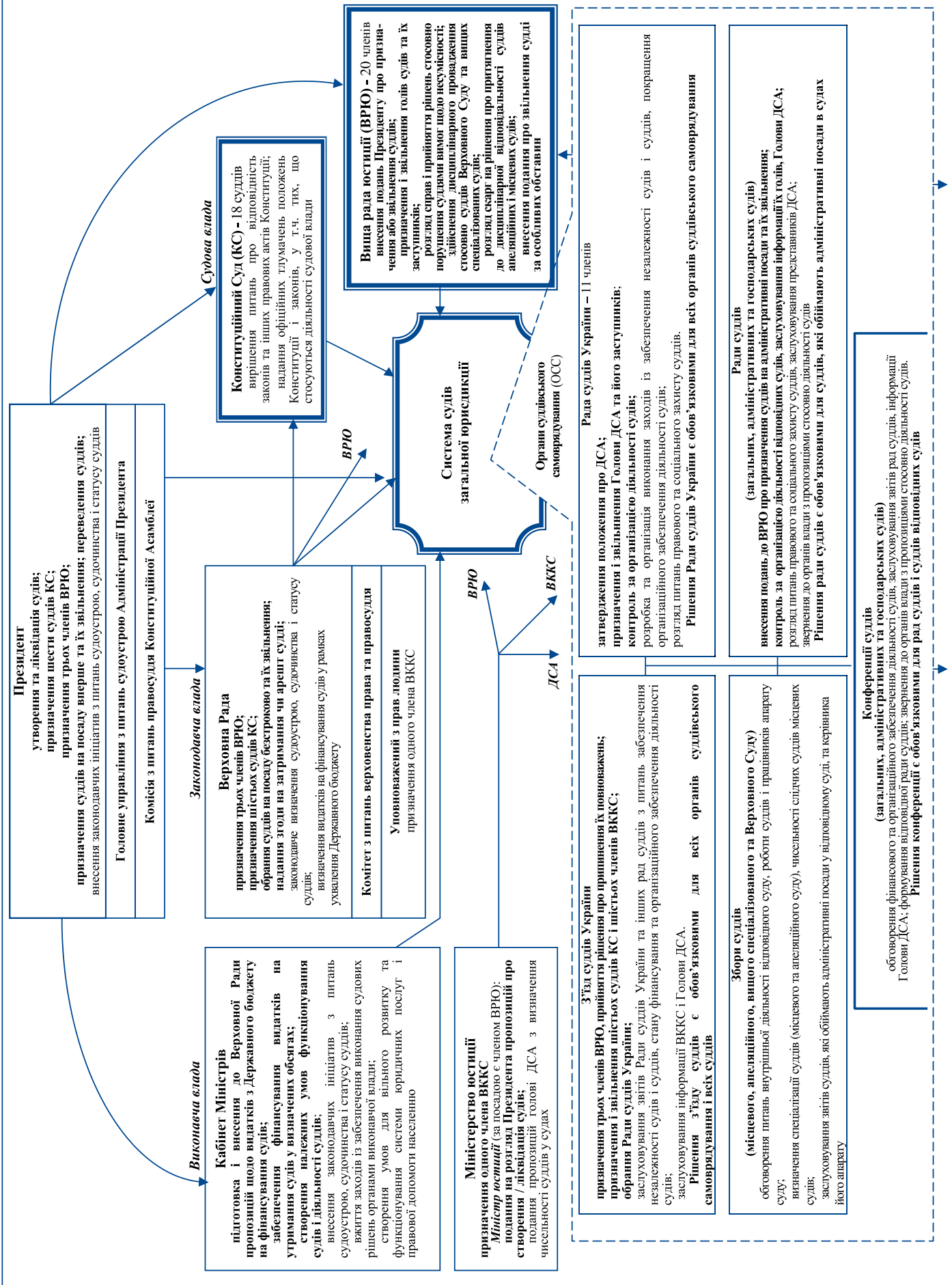
¹³ Для проведення т.зв. “малої” судової реформи 2001р., яка передбачала приведення нормативно-правової бази у сфері правосуддя у відповідність до Конституції, знадобилося п'ять років.

¹⁴ Указ Президента “Про Робочу групу з питань судової реформи” №440 від 24 березня 2010р.

¹⁵ Козюбра М.І. Верховенство права і Україна. – Право України, 2012р., №1-2, с.30-63.

¹⁶ Див.: Резолюція ПАРЄ “Функционирование демократических институтов в Украине”. – Сайт ВР, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a57

СХЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ





Міністр
ОСС

СЗЮ

ВРЮ

Міністерство внутрішніх справ

Спецпідрозділ судової міліції "Трифон"

підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги 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; відповідних 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; організація діяльності служби судових розпорядників.

Голова ДСА:

призначення одного члена ВКС;

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

Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВКС) 11 членів добір кандидатів на посади суддів; внесення до ВРЮ рекомендацій про призначення кандидатів на посади суддів;

надання рекомендацій про обрання на посаду судді безстроково; прийняття рішень про відсторонення судді від посади у 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**

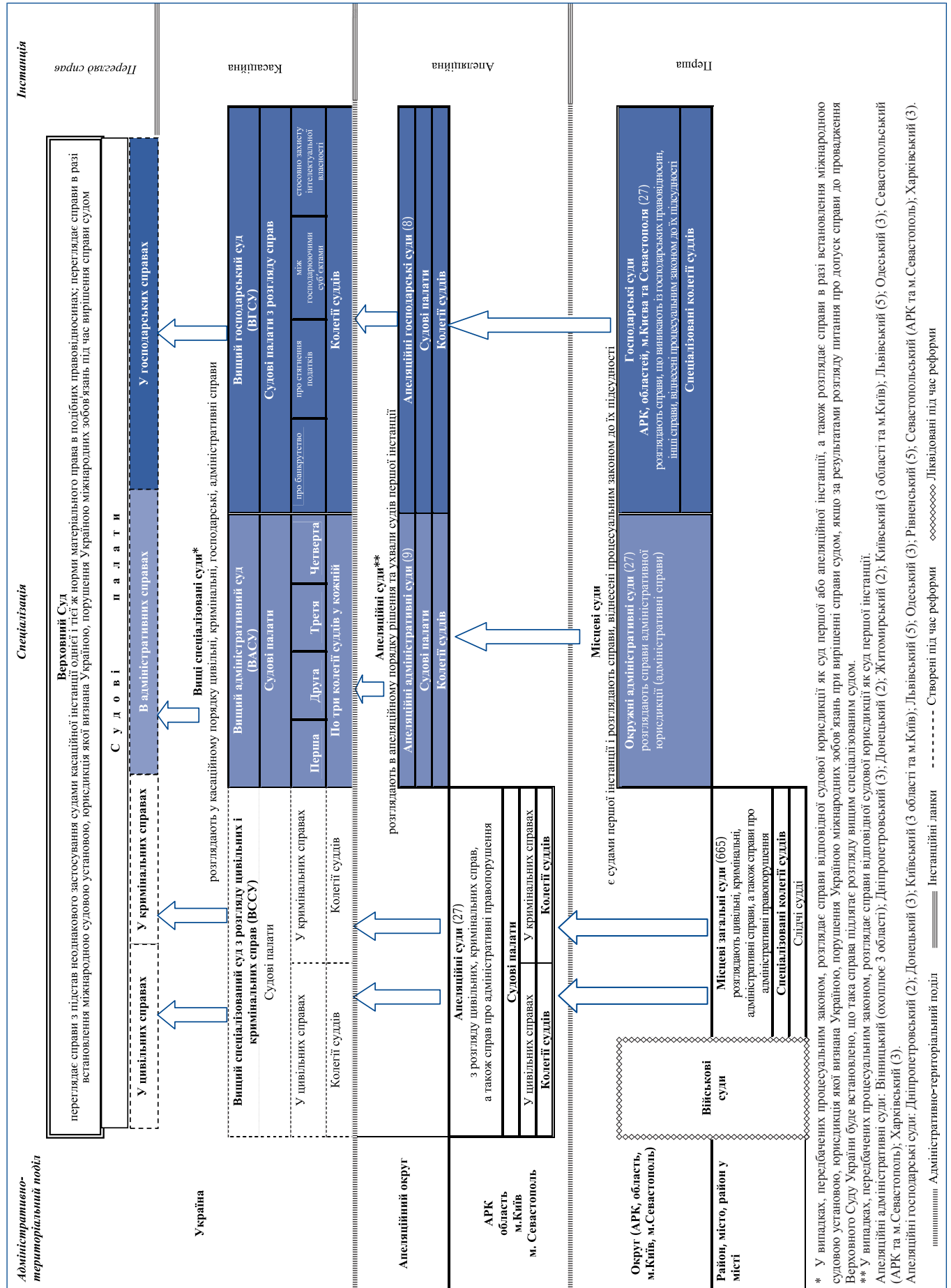
призначення трьох членів ВРЮ;
призначення двох членів ВКС

* Функції судової влади – органи судової влади
Функції головного 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.Кивалов). 30 травня 2009р. на черговому з'їзді організаційно-правову форму Ради змінено – вона стала Всеукраїнською громадською організацією. Головою Ради обрано С.Кивалова, <http://legelweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=121661>; <http://uaifs.antiscorruption.net.ua/index.php/2012-08-19-18-29-49/315-2012-09-01-44-59.html?tmpl=component&print=1&page=>.

СИСТЕМА СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ





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.

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 (ВСУ) зазнав найбільш суттєвих змін. Відбулося зниження його процесуального статусу, фактичне процесуальне підпорядкування судам нижчого рівня – вищим спеціалізованим судам, – позбавлення “права судити”, тобто ухвалювати остаточні рішення по суті розглянутої справи. Було запроваджено новий процесуальний інститут – допуск вищим спеціалізованим судом справи до провадження її у ВСУ. Таким чином ВСУ заборонено самостійно вирішувати питання щодо прийняття справи до розгляду, а фізичним та юридичним особам – безпосередньо звертатися до нього із скаргами на рішення нижчих судів (таблиця “*Допуск вищими спеціалізованими судами справ...*”, с.24-25).

Вищі спеціалізовані суди стали судами касаційної інстанції, їх наділено правом вирішення питання допуску справ до провадження ВСУ – визначати, які розглянуті ними справи ВСУ може переглядати, а які – ні. Утворено новий Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і 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 (ВРЮ). Повноваження ВРЮ істотно розширено, насамперед через: 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 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 з питань формування суддівського корпусу – добору суддівських кадрів і відповідальності суддів.

Суддівське самоврядування. Запроваджено новий порядок формування вищих органів суддівського самоврядування (З’їзду суддів і Ради суддів України) – за принципом рівного (замість пропорційного) представництва кожної судової юрисдикції. **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, 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 Парламенту в частині обрання/звільнення суддів.

Зміни порядку звернення до суду та процедур судового розгляду. Найбільш суттєвими новелами процесуального характеру стали: суттєве скорочення термінів розгляду справ в апеляційній та касаційній інстанціях; заборона апеляційним судам повертати справи на новий розгляд; запровадження в адміністративному процесі виклику шляхом надсилання тексту повістки електронною поштою, факсимільним повідомленням; закріплення в адміністративному та цивільному процесі права особи подавати апеляційну скаргу без подання попередньої заяви про апеляційне оскарження.

Процесуальні кодекси передбачили **скорочення строків:** звернень громадян до суду, зокрема строків подання позовних заяв; розгляду судами справ; на оскарження судових рішень; давності звернення до адміністративного суду.

Ці заходи були спрямовані на забезпечення оперативності судочинства. 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.

Особливою процесуальною зміною реформи є встановлення нового порядку оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради, Президента, ВРЮ, ВККСУ. В цьому аспекті новим Законом визначено три принципово нові моменти: (1) акти (рішення), дії чи бездіяльність ВР, Президента, ВРЮ, ВККСУ оскаржуються до ВАСУ; (2) для цього у ВАСУ створюється окрема палата; (3) рішення ВАСУ в таких справах є остаточним і не підлягає оскарженню.

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

Визначення такого виключного порядку розгляду позовів щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності ВР, Президента, ВРЮ, ВККСУ фактично означає не що інше, як запровадження особливого суду в цій значимій для багатьох громадян і суспільства загалом категорії справ.

Мова судочинства. Реформа передбачила, що в судах, поряд з державною мовою, можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин.

У Рішенні №10-рп/99 від 14 грудня 1999р. (справа про застосування української мови) КСУ дав вичерпне роз’яснення положень ч.1 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. До такої сфери належить діяльність органів судової влади.

Аналогічна правова позиція висловлена і в Рішенні КСУ №8-рп/2008 від 22 квітня 2008р. (справа про мову судочинства).

Закон “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” (п. “б” ст.4) передбачає застосування регіональних мов і мов меншин у кримінальному, адміністративному та цивільному

Допуск вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом і результати їх перегляду				
Рік	Вищі спеціалізовані суди	Верховний Суд (судові палати) ¹		
		Надходження заяв про перегляд Верховним Судом судових рішень і результатів їх розгляду (% ухвал – відносно кількості заяв)	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 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 різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого ухвалено різних і тих самих норм матеріального права, внаслідок чого у	



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
ВГСУ	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 ВГСУ "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 ВГСУ "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, посилаючись 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 ВССУ, http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.

4 Крім того, ВССУ, 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 ВССУ.

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 ВГСУ 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.

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 під час здійснення правосуддя повинні користуватися винятково державною мовою – українською.

Натомість автори судової реформи пішли далі, звузивши Законом “Про засади державної мовної політики” використання української мови в усіх сферах, у т.ч. у сфері судочинства¹⁷.

Поточні результати та наслідки судової реформи 2010р.

З певними застереженнями до позитивних результатів реформи можна віднести: новий порядок добору та запровадження практичної підготовки кандидатів на посаду судді; 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; встановлення підзвітності Державної судової адміністрації з'їзду суддів України; новий порядок відсторонення судді від посади через притягнення його до кримінальної відповідальності, автоматизований розподіл справ між суддями.

Слід відзначити також збільшення суддівської винагороди (насамперед, суддям місцевих судів), фінансування судової системи, а також покращення матеріально-технічного забезпечення судів. Наразі ці заходи не розв'язали хронічних проблем судової системи – брак кадрів і належних судових приміщень, завантаженість суддів тощо – однак, певні кроки в цьому напрямі зроблені (діаграми “Окремі характеристики діяльності та матеріально-технічного забезпечення...”).

Водночас **судова реформа породила нові проблеми у сфері судочинства, які нівелюють її позитивні результати**. Судова система стала більш залежною і політизованою.

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”¹⁸.

Експерти відзначають постійне посилення тенденцій використання судів нинішньою політичною владою, які за останні роки стали очевидними¹⁹. Про це свідчать, зокрема численні кримінальні справи проти представників опозиції, що завершуються повною підтримкою судами позиції обвинувачення²⁰.

Характерними 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 її діяльності чи пов'язані з реалізацією громадянами їх політичних прав;

- явний асиметричний підхід до судового переслідування представників політичної опозиції та правлячої політичної сили;
- фактично повна відсутність судових рішень, якими б визнавались незаконними рішення, дії чи бездіяльність Президента та інших найвищих державних інститутів і посадових осіб²¹.

Узагальнення оцінок судової реформи 2010р. і нинішнього стану судочинства дозволяє констатувати як один із наслідків судової реформи 2010р. істотну (наближену до повної) втрату судами України їх “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 нівелюються конституційні положення про те, що утвердження прав і свобод людини є головним обов'язком, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст.3 Конституції).

У результаті реформи судова влада перестала існувати як самостійна та незалежна гілка влади. На нинішньому етапі йдеться не лише про повну підконтрольність судів політичній владі, але й про те, що судову систему фактично “вбудовано” у президентську вертикаль влади.

Власне, В.Янукович досяг тієї мети, яку проголосив 25 лютого 2010р. в інаугураційній промові в Парламенті, заявивши: “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”²².

Сьогодні дійсно всі гілки влади слугують досягненню єдиної мети, яка визначається в єдиному центрі. Законодавча влада швидко ухвалює потрібні закони, судова – потрібні рішення, виконавча – швидко їх реалізує.

¹⁷ Див.: Мельник М. Закон про мову: засади мовної політики чи засідка? – Дзеркало тижня. 28 липня 2012р., с.6.

¹⁸ 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 ЦІЗО, не відбувають покарання далі – експерт. – Ракурс, 27 березня 2013р., <http://racurs.ua/newsprint/8628>

¹⁹ Див.: Куйбіда Р. Сім ознак занепаду правосуддя після судової реформи 2010р. – Сайт ЦПРП, 14 травня 2012р., <http://www.pravo.org.ua>

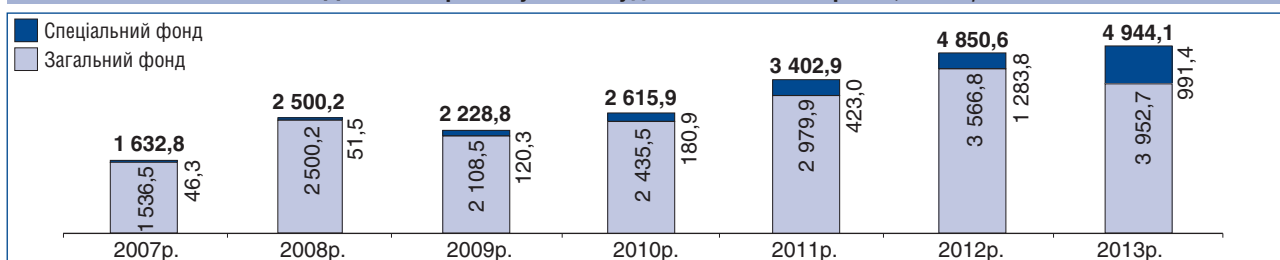
²⁰ У Києві оприлюднено щорічну доповідь правозахисних організацій “Права людини в Україні – 2012”. – Там само, 12 березня 2013р.

²¹ Для порівняння: у 2007-2009рр. суди різних рівнів і різних юрисдикцій ухвалили 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 настільки великою, що вони можуть виносити лише позитивні для влади судові рішення.

²² Виступ Президента України Віктора Януковича у Верховній Раді України 25 лютого 2010р. <http://www.president.gov.ua/news/16600.html>.

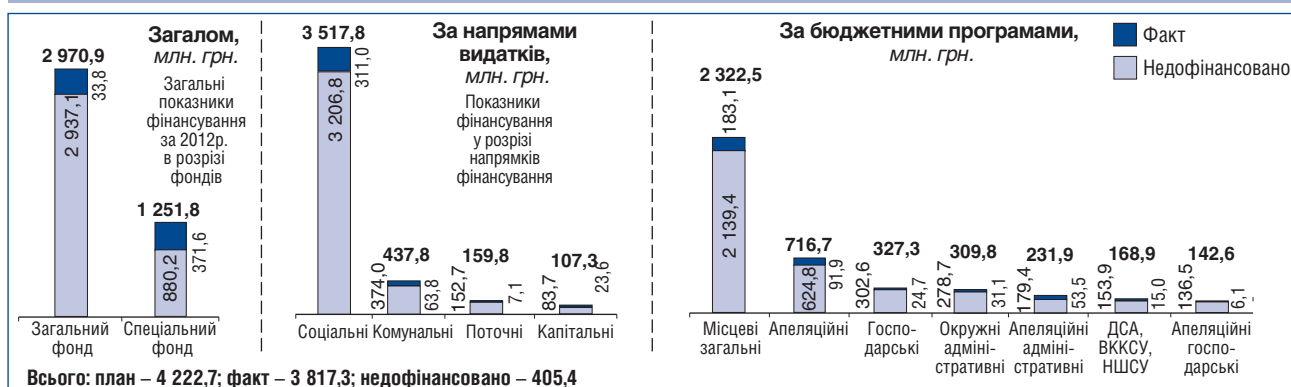
ОКРЕМІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

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>

Виконання плану фінансування судової системи у 2012р., у т.ч. за напрямками 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)

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>

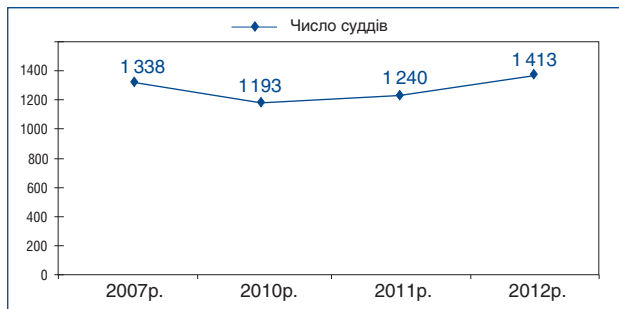
Розмір середньої суддівської винагороди за період 2010-2013рр., грн.

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.



Черга суддів на службове житло

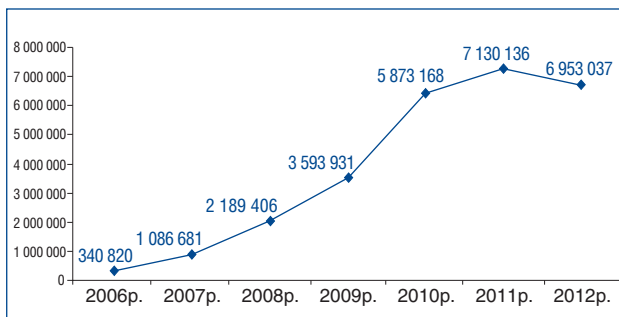


Забезпечення суддів службовим житлом у 2012р., осіб

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.

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>

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	21,2	202 880	26 650	3,5
Литва	23,6	161 638	24 444	3,5
Італія	11,0	386 130	176 000	7,3
Польща	27,8	246 010	57 650	5,9
Росія	22,6	168 603	47 265	7,6
Румунія	19,0	205 937	43 865	8,2
Словенія	49,9	249 558	57 909	3,2
Угорщина	29,0	193 119	37 986	4,1
Україна	19,3	49 830	20 388	8,6
Фінляндія	18,0	274 635	120 912	3,3
У середньому	23,4	218 520	59 732	5,4
Максимум	49,9	386 130	176 000	8,6
Мінімум	11,0	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.

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%)

Джерело: 2007р. – Постанова Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів 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.

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>



ХРОНОЛОГІЯ ПОДІЙ, ЩО ПЕРЕДУВАЛИ СУДОВІЙ РЕФОРМИ-2010 (травень 2006р. - липень 2010р.)	
Дата	Подія, коментар
	2006
10 травня	Указом Президента України В.Ющенка №361 схвалена Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливої правосуддя 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).
	2007
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.
2 квітня	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.
3 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 шляхем його легітимності .
5 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 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 судах. 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 – голви 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).

Дата	Підія, коментар
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.
12 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 склалися більшість, яка працює на одну політичну силу".
13 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.
15 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 законодавчим органом, 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 припинення суддів до відповідальності, що в окремих випадках вказує на намагання вчинити розправу над суддями за їх професійну діяльність.
19 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 повноваженнями органами у відповідність до вимог цього Закону.
26 червня	Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається до Президента з листом, в якому міститься прохання не підписувати Закон як відверто неконституційний. Голова Верховного Суду В.Онопенко звертається до Президента з листом, в якому міститься прохання не підписувати Закон як відверто неконституційний. 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 не підписав (він зовсім не відреагував на цей акт, юридично його проігнорувавши). 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 судового 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 про те, 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.Палій, а також вказав, що певні дії членів Вищої ради юстиції (призначених іншими суб'єктами) Л.Ізюмової, 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.



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 відсутними ознак порушення присяги" в діячів членів Вищої ради юстиції В.Палій та О.Задорожного; • звернення до Президента В.Ющенка з проханням скасувати Указ №598. 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 судову систему 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 судострою і судочинства, унеможливлення руйнування судової системи та поглиблення кризових явищ у правосудді. Головною темою виступів делегатів з'їзду та його рішення 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 "прийнятих у першому читанні 3 квітня 2007р. проектів" щодо судострою 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 судову систему 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 судову систему 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 "реалізували" суди з різних боків, ведучи між собою політичну боротьбу, то сьогодні відбулося об'єднання їх зусиль заради встановлення тотального контролю над судами і створення "нормативно-правових" можливостей для використання судів у політичній боротьбі, задоволення приватних і корпоративних інтересів. Вони "проштовхують" на розгляд Парламенту юридично неіснуючий (не прийнятий в першому читанні) законопроект про судову систему і статус суддів, аби лише утвердити свою владу над судами.
23 червня	Особлива небезпека ситуації, за словами Голови Верховного Суду, полягає в тому, що дійство, назване реформуванням судової системи, відбувається під прикриттям Президента, оскільки саме за його підписом з'являються листи про підтримку відверто неконституційних змін до закону про судову систему.
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 непосильність 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 судову систему 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; • приймався в першому читанні за обставин, що ставлять 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.

Дата	Подія, коментар
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).
13 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 Львівський 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 посаді 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.
16 жовтня	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 – як такого, що виданий з грубим порушенням Конституції і законів України. 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 Львівський окружний адміністративний суд м.Києва.
17 жовтня	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. 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.
20 жовтня	Рада суддів своїм рішенням повторно призначає І.Отрош на посаду голови Печерського районного суду Києва. 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 в дію зазначене рішення РНБО.



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 VI чергового і VIII позачергового з'їздів суддів України, судді й суди України, органи суддівського самоврядування, попри іноді пряму протидію з боку деяких політиків становлення 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 процес подальшого розвитку і вдосконалення судочинства заважає ряд негативних факторів, які істотно впливають на ефективність роботи судів і суддів, якість і доступність правосуддя. Конституційні гарантії незалежності судів і незалежності суддів 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 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 реформування правосуддя" (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 прийняття в цілому проекту Закону "Про реформування правосуддя" (реєстр. №0916 та №0917). Констатується, що внесені Президентом В.Ющенком законопроекти (об'єднані в один вказаний проект) були прийняті в першому читанні 3 квітня 2007р. неповноважною Верховною Радою. По-перше, 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. По-друге, законопроект є неприйнятним за своїм змістом: його концептуальні положення мають відверто неконституційний характер, ігнорують принципи верховенства права і правові засади функціонування державної влади, передбачають вочевидь хибні, юридично, соціально та економічно необґрунтовані підходи до реформування правосуддя. Визначаючи потребу України в судовій реформі, Голова Верховного Суду констатує, що законопроект, "який наповнює" зазначеними в ньому особами та подається ними як реформаторський, насправді не має нічого спільного із справжньою судовою реформою. У листі міститься прохання не допускати розгляду законопроекту 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 реформування правосуддя" стосовно призначення суддів на посаду і звільнення з посади Президента.
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 реформування правосуддя" "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 вдруге не виконала припису КСУ, оскільки це питання вже перетворилося з правового на політичне, а тому не могло бути вирішене під час президентських виборів.
23 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 подовжити термін її діяльності. Таким чином, підготовлений Комісією проект Концепції судово-правової реформи схвалений не був.
25 грудня	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 ще 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 визначено В.Януковича.
2 березня	Голова Верховного Суду В.Онопенко та Голова Ради суддів П.Пиличук звертаються до Президента В.Януковича з листом, у якому висловлюють своє бачення судової реформи. Зокрема, вони відзначають, що необхідно, по-перше, відмовитися від силового "проштовхування" в нелегітимний спосіб проекту Закону "Про реформування правосуддя" (реєстр. №0916 та №0917), по-друге, визначитися з концептуальними засадами подальшого здійснення успішного реформованої судової реформи.

Дата	Подія, коментар
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 органом” з невизначеним 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. Констатується, що ці підходи не базуються на Конституції, а їх реалізація на законодавчому рівні посилила руйнівні процеси у сфері правосуддя, істотно похитне незалежність судової влади, призведе до погіршення судового захисту прав і свобод громадян. У зверненні міститься 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 правами 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 судову систему 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.
31 травня	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 судову систему 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 судову систему 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 судову систему 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 судову систему 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 судову систему 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 судову систему і статус суддів” право вето.
27 липня	Президент В.Янукович підписує Закон “Про судову систему і статус суддів”, яким започатковується судова реформа.

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

3. ДРУГИЙ (КОНСТИТУЦІЙНИЙ) ЕТАП СУДОВОЇ РЕФОРМИ: ПЕРСПЕКТИВИ І РИЗИКИ

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; вилучити Верховну Раду з процесу обрання і 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. Повідомлялося також, що реформування судової системи визначено Президентом як один з головних напрямів євроінтеграційних процесів, що перебуває під його особистим контролем⁵.

3.1. КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ РОБОТИ

Конституційна Асамблея. Конституційна Асамблея (далі – Асамблея) створена 17 травня 2012р. Указом Президента В.Януковича як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. Указом визначено також її завдання, структуру, персональний склад⁶. Серед головних завдань – підготовка і схвалення *Концепції внесення змін до Конституції України*, а також розробка на її основі та попереднє схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції.

На першому засіданні Асамблеї В.Янукович одним з головних пріоритетів її діяльності назвав підготовку фрагментарних змін до Конституції у сфері правосуддя та наголосив, що “конституційні зміни мають бути покладені в основу ефективної судової системи, запровадження європейських підходів доступу до судової професії, закріплення гарантій реальної незалежності суддів, утвердження дієвого та ефективного суддівського самоврядування”⁷.

Комісія з питань правосуддя та її документи. У структурі Асамблеї утворено Комісію з питань правосуддя, на яку покладено підготовку змін до Конституції в частині правосуддя. Попередньо Комісія мала виробити *Концептуальні засади вдосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні* (далі – Концептуальні засади).

4 грудня 2012р. Комісія схвалила вказані засади і внесла їх на розгляд Асамблеї. 6 грудня 2012р. Асамблея, заслухавши і обговоривши доповідь голови цієї Комісії В.Малаяренка, 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”⁸ (витяг із схваленого Асамблеєю документа: вірзка “*Концептуальні засади удосконалення...*”).

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 15-16 жовтня 2010р. щодо Закону України “Про судоустрій і статус суддів”.

³ Глава держави взяв участь у X позачерговому з’їзді суддів України. – Сайт Президента України, 16 вересня 2010р., <http://www.president.gov.ua>

⁴ Глава держави: Конституційні зміни повинні врахувати розпочату реформу судової та правоохоронної системи. – Там само, 5 лютого 2013р.

⁵ Див.: Україна не буде зупинятися тільки на етапі реалізації норм нового КПК – Пшонка. – Інтернетвидання “Ракурс”, 26 березня 2013р., <http://ua.racurs.ua>.

⁶ Указ Президента України “Про Конституційну Асамблею” №328 від 17 травня 2012р. – Сайт Президента України, <http://www.president.gov.ua>

⁷ Виступ Президента на першому засіданні Конституційної Асамблеї. – Там само, 12 червня 2012р.

⁸ Рішення Конституційної Асамблеї про пропозиції щодо концептуальних засад конституційно-правової модернізації правосуддя в Україні №12 від 6 грудня 2012р. – Там само, 6 грудня 2012р.

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>.

Після цього Комісія почала розробку конкретних пропозицій змін до Конституції, що базувалися на вказаних *Концептуальних засадах*. Засідання Комісії відбувалися відкрито, за участі інших членів Асамблеї, запрошених науковців та експертів. У засіданні, присвяченому визначенню конституційного статусу Верховного Суду, брали участь судді всіх його судових палат. Діяльність Комісії достатньо широко висвітлювався в юридичних ЗМІ. Станом на середину лютого 2013р., Комісія ухвалила нову редакцію лише трьох статей пропонованого розділу Конституції “Судова влада”. За планом, озвученим на засіданні Комісії її головою В.Маляренком, Комісія мала завершити підготовку змін до Конституції (тексту розділу “Судова влада”) до кінця весни 2013р.

Однак, уже 5 жовтня 2012р. глава Адміністрації Президента С.Льовочкін надіслав до Асамблеї

розроблений Адміністрацією Президента законопроект “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” з проханням здійснити його аналіз і надати пропозиції⁹. Як з'ясувалося пізніше, ще до обговорення проекту Асамблеєю він був надісланий до Венеціанської комісії¹⁰.

За дорученням Голови Асамблеї законопроект, представлений Адміністрацією Президента, розглянула Комісія з питань правосуддя. Комісія:

- дійшла загального висновку про те, що законопроект потребує ґрунтовного доопрацювання, насамперед, з точки зору убезпечення суддів від неправомірного впливу та деполітизації судової системи;
- визнала неприйнятною запропоновану проектом зміну порядку формування суддівського корпусу, а саме – наділення Президента правом

⁹ 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 судоустрою Адміністрації Президента України А.Портнов. Див.: Стенограма третього засідання Конституційної Асамблеї від 6 грудня 2012р. – Там само, 6 грудня 2012р.

¹⁰ Див.: Стенограма засідання круглого столу, присвяченого концептуальним питанням удосконалення конституційних засад правосуддя в Україні, 2012р., 6 грудня. – Там само, 6 грудня 2012р.

призначати всіх суддів на посади і звільняти їх з посад, оскільки це не сприятиме деполітизації судової влади і зменшенню залежності суддів;

- визнала неприйнятним запропонований порядок призначення судів на адміністративні посади – Вищою радою юстиції, вказавши, що механізм призначення суддів на такі посади є одним з ключових у плані забезпечення незалежності суддів;
- не підтримала запропонований порядок формування Вищої ради юстиції.

Комісія визнала необґрунтованими більшість інших положень законопроекту та дійшла висновку, що позитивне вдосконалення Конституції можливе лише шляхом комплексного та системного підходу¹¹.

6 грудня 2012р. доповідь про законопроект заслухала Асамблея. Доповідачем був Радник Президента – Керівник Головного управління з питань судоустрою Адміністрації Президента А.Портнов, якого головує на засіданні Асамблеї представив як керівника групи, що готувала цей проект. Будь-яких рішень стосовно цього законопроекту Асамблея не ухвалювала. Водночас окремі члени 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 підготувала фрагментарні зміни до Конституції і просуває їх прийняття¹².

Того ж дня законопроект став предметом обговорення на Круглому столі, який був організований керівництвом Асамблеї і відбувся за участю членів та експертів Венеціанської комісії, які висловили свої міркування щодо змісту проекту¹³.

Від цього часу й надалі робота з підготовки змін до Конституції України в частині правосуддя відбувалася в режимі, що не відповідав визначенням в Указі Президента завданням і відповідно – компетенції Асамблеї, насамперед її Комісії з питань правосуддя. Реально законопроекти про внесення змін до Конституції в частині правосуддя розроблялися поза межами Асамблеї і подавалися до неї Адміністрацією Президента.

Особливості розгляду законопроекту в рамках Конституційної Асамблеї дають додаткові підстави для висновку про те, що основна функція Конституційної Асамблеї може бути зведена до легалізації підготовлених за її межами проектів змін до Конституції¹⁴. Про це дедалі частіше говорять і члени Конституційної Асамблеї, а один із них – В.Мусяка – написав заяву про складення з себе повноважень члена цього органу у зв'язку з тим, що "Конституційна Асамблея використовується як респектабельна завіса"¹⁵.

3.2. ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ТА ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ"

Як зазначалося вище, Комісія з питань правосуддя мала завершити підготовку змін до Конституції (тексту розділу "Судова влада") до кінця весни 2013р. Однак, у лютому 2013р. керівництвом держави та Асамблеї було зроблено ряд заяв про те, що ця робота вже завершується.

Першим про це заявив Президент В.Янукович, який 5 лютого 2013р. на зустрічі з Головою Венеціанської комісії Дж.Букіккіо висловив сподівання, що вже *найближчим часом* Асамблея надасть конкретні пропозиції, відповідний законопроект про внесення змін до Конституції в частині правосуддя. "Ми, безумовно, ці пропозиції невідкладно направимо на експертизу до Венеціанської Комісії", – сказав Президент¹⁶. При цьому В.Янукович особливо підкреслив, що "за рекомендаціями Венеціанської Комісії, Конституційна Асамблея функціонує як самостійний і незалежний орган"¹⁷.

Того ж дня відбулася також зустріч членів координаційного бюро Асамблеї з керівництвом Венеціанської Комісії, на якій, як повідомляла пресслужба Президента, голова Комісії з питань правосуддя В.Маляренко, інформуючи зазначене керівництво про підготовку пропозицій змін до Конституції в частині правосуддя, не говорив про завершення *відповідного законопроекту* (оскільки ця робота Комісії перебувала лише на початковому етапі)¹⁸.

Однак, 13 лютого 2013р. секретар Асамблеї М.Ставнічук заявила про те, що найближчим часом Асамблея надішле на експертизу до Венеціанської комісії проект перших змін до Конституції в частині правосуддя, який перебуває на стадії завершення та підготовлений з урахуванням позицій різних комісій Асамблеї, із врахуванням позицій усіх зацікавлених сторін¹⁹.

22 лютого 2013р. на офіційному сайті Президента з'явилася повідомлення про чергове засідання Комісії з питань правосуддя, в якому взяли участь заступник Голови Асамблеї Ю.Шемшученко, її секретар М.Ставнічук, член Асамблеї М.Онішук. У повідомленні зазначалося: "Під час засідання обговорювалося питання про 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 усі позитивні напрацювання

¹¹ Див.: Лист Голови Комісії з питань правосуддя Конституційної Асамблеї В.Маляренка Голові Конституційної Асамблеї Л.Кравчуку. – Адміністрація Президент а України, 12 листопада 2012р., №636/67106-53.

¹² Див.: Стенограма третього засідання Конституційної Асамблеї 6 грудня 2012р. ...

¹³ Див.: Стенограма засідання круглого столу, присвяченого концептуальним питанням удосконалення конституційних засад правосуддя в Україні 6 грудня 2012р. ...

¹⁴ Експерти у сфері права, у 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, 26 червня 2012р. ...

¹⁵ Руденко Л. Віктор Мусяка: Конституційна асамблея використовується як респектабельна завіса для втілення змін, розроблених на Банковій. – Ракурс, 15 березня 2013р., <http://racurs.ua>

¹⁶ Глава держави: Конституційні зміни повинні врахувати розпочату реформу судової та правоохоронної системи. – Сайт Президента України, 5 лютого 2013р., ...

¹⁷ Президент наголошує на важливості співпраці з Венеціанською Комісією на кожному етапі конституційного процесу. – Там само, 5 лютого 2013р.

¹⁸ Відбулася зустріч членів координаційного бюро Конституційної Асамблеї з керівництвом Венеціанської Комісії. – Там само, 5 лютого 2013р.

¹⁹ Конституційній Асамблеї вже є що надіслати Венеціанській комісії – Ставнічук. – Укрінформ, 13 лютого 2013р., <http://ukrinform.ua>

законопроекту з цього питання, підготовленого робочою групою в Адміністрації Президента України”. Повідомлялося також, що Комісія прийняла за основу цей законопроект і звернулася до Голови Асамблеї Л.Кравчука з пропозицією надіслати його до Венеціанської Комісії для надання висновку²⁰.

Таке звернення Комісії до Голови Асамблеї викликає щонайменше подив, оскільки за два дні до цього координаційне бюро Асамблеї ухвалило рішення “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”²¹. Після такого рішення вказане звернення Комісії з питань правосуддя до Л.Кравчука, а також розгляд нею цього законопроекту не мали жодного сенсу. Хіба що – лише для засвідчення перед Венеціанською комісією того, що проект рекомендований профільною Комісією Конституційної Асамблеї.

Текст цього законопроекту на офіційному інтернет-представництві Президента оприлюднений не був. Його опублікували деякі ЗМІ, повідомивши при цьому, що засідання Комісії з питань правосуддя з розгляду цього проекту було проведено екстрено та без участі журналістів²².

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 слід визнати Адміністрацію Президента²³.

У березні-квітні 2013р. у ЗМІ почала з’являтися інформація про те, що Голова Асамблеї Л.Кравчук надіслав до Венеціанської комісії для проведення експертизи та надання висновку проект Закону щодо змін до Конституції в частині правосуддя²⁴.

Водночас, від українського суспільства та навіть від членів Асамблеї було утаємничено як текст законопроекту, так і факт його надсилання до Венеціанської комісії. Інформації про це не було на офіційному веб-сайті Президента, на якому висвітлюється діяльність Асамблеї. Копії надісланого законопроекту не могли отримати журналісти, які зверталися до Асамблеї з відповідними інформаційними запитам.

Пізніше деякі ЗМІ оприлюднили копію листа Л.Кравчука до Венеціанської комісії, датованого 29 березня 2013р., в якому йшлося про проект Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” і містилося прохання провести його експертизу та надати висновок щодо відповідності європейським стандартам. Також був оприлюднений текст законопроекту²⁵.

Надсилання Л.Кравчуком вказаного законопроекту до Венеціанської комісії було винятково його особистим рішенням: воно не базувалося на нормативно-правовій базі, що регламентує діяльність Асамблеї, не відбивало позиції Асамблеї²⁶, виходило за межі повноважень її Голови та було здійснене всупереч рекомендаціям Координаційного бюро та Комісії з питань правосуддя. За таких обставин, вказане звернення Л.Кравчука не можна вважати легітимним зверненням України до Венеціанської комісії. Вказані обставини дали підстави члену Асамблеї В.Крижанівському констатувати факт перевищення Головою Асамблеї своїх повноважень²⁷.

3.3. ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ – ПОЗА МЕЖАМИ РЕАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Розробка конкретного законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя відбувалася фактично за відсутності концептуального підґрунтя конституційних змін. Згадані вище *Концептуальні засади удосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні* були ухвалені Асамблеєю 6 грудня 2012р. – після того, як Адміністрація подала до Асамблеї свій законопроект. Проект *Концепції внесення змін до Конституції України* був заслуханий на пленарному засіданні Асамблеї і взятий за основу лише 21 червня 2013р.²⁸ (врізка “*Концепція внесення змін...*”).

У Рішенні Асамблеї зазначалося, що доопрацювання проекту буде завершено до 15 жовтня 2013р. Текст проекту *Концепції* не оприлюднювався²⁹.

Сам факт наявності двох таких документів, схвалених одним і тим самим суб’єктом, є нонсенсом. Другим нонсенсом є те, що за змістом ці два документи істотно різняться – в багатьох випадках їх положення є взаємовиключними³⁰ (див. врізку “

Третій нонсенс цієї ситуації полягає в тому, що президентський законопроект “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”, *по-перше*, було підготовлено не Асамблеєю, *по-друге*, багато його положень не узгоджуються із вказаними вище її документами.

²⁰ Відбулося чергове засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя. – Сайт Президента України, 22 лютого 2013р., <http://www.president.gov.ua>

²¹ Рішення координаційного бюро Конституційної Асамблеї №12 від 20 лютого 2013р. “Про проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення судової системи та засад здійснення правосуддя в Україні”. – Там само, 20 лютого 2013р.

²² Див.: Примаченко О. Судова реформа — вдосконалення немає меж. – Ракурс, 22 лютого 2013р., <http://racurs.ua>. Про кулуарне затвердження цього законопроекту заявив член Конституційної Асамблеї І.Коліушко. – Асамблея Кравчука не взялася за закон про референдум. – Українська правда, 18 березня 2013р., <http://www.pravda.com.ua>

²³ Кириєнко О. В заданном управлении; Кириєнко О. Инородное дело. – Юридическая практика, 2013г., 12 марта, с.1, 20-21.

²⁴ Див.: Зміни до Конституції щодо судової системи будуть готові в березні — Кравчук. – Ракурс, 6 березня 2013р., <http://racurs.ua>; Леонід Кравчук: “Хватит ходить вокруг депутатов, как кот вокруг каши!”. – 6 марта 2013г., <http://kp.ua>

²⁵ Как Портнов хочет переписать Конституцию. – Форбс, 11 апреля 2013г., <http://forbes.ua>; Гра в наперстки в Конституційній асамблеї. – Ракурс, 23 квітня 2013р., <http://racurs.ua>

²⁶ Екс-суддя КСУ: “На референдумі можуть маніпулювати запитаннями і результатами. Запитаннями маніпулюють уже сьогодні”. – Ракурс, 5 червня 2013р., <http://ua.racurs.ua>

²⁷ Звернення члена Конституційної Асамблеї В.Крижанівського до Голови Конституційної Асамблеї Л.Кравчука від 21 червня 2013р.

²⁸ Рішення про проект Концепції внесення змін до Конституції України від 21 червня 2013р. №14. – Сайт Президента України, 21 червня 2013р., <http://www.president.gov.ua>

²⁹ Хоча проектом Рішення Асамблеї таке оприлюднення передбачалося.

³⁰ Детальніше див.: Мельник М. Зауваження і пропозиції до проекту Концепції внесення змін до Конституції України. – Сайт Центру Разумкова, 13 вересня 2013р., <http://www.razumkov.org.ua>

КОНЦЕПЦІЯ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (витяг)¹

Судова влада

1. Проблемні питання, які зумовлюють необхідність удосконалення конституційного регулювання у сфері організації та діяльності судової влади

Під час підготовки пропозицій щодо оновлення конституційних засад організації та діяльності судової влади Конституційна Асамблея виходить з того, що судова влада є основою демократичної і правової держави та відіграє у системі поділу влади ключову роль у захисті прав і свобод людини і громадянина.

У чинній Конституції України закладено основи становлення, порядку організації і діяльності судової влади в Україні: проголошено гарантії незалежності та недоторканності суддів; закріплено виключну функцію суддів у здійсненні правосуддя; юрисдикцію суддів поширено на усі правовідносини, що виникають у державі; визначено основні принципи побудови судової системи та засади здійснення судочинства.

Разом з тим необхідно констатувати, що існуюча конституційна модель організації та діяльності судової влади так і не забезпечила повною мірою її незалежність та самостійність, здатність ефективно виконувати свою основну функцію – здійснення справедливого, безстороннього та публічного правосуддя в розумні строки.

Основними конституційними проблемами забезпечення в Україні незалежного, ефективного та справедливого правосуддя є такі: недостатньо забезпечено незалежність судової влади у системі розподілу влад, що на конституційному рівні обумовлено закріпленням ключової ролі політичних органів у процедурах призначення та звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності та позбавлення суддівської недоторканності; не всі проголошені гарантії забезпечення незалежності суддів отримали реальне закріплення в законодавстві і відповідно не повною мірою реалізовані на практиці, що передусім стосується належних умов фінансування діяльності судової влади та забезпечення соціальних гарантій і безпеки суддів та їхніх сімей; не створено ефективних та прозорих механізмів, які б з одного боку забезпечили захист суддівської незалежності, а з іншого – дозволили б судовій системі звільнитися від недостатньої компетентних та таких, які принижують гідність і авторитет органів судової влади, суддів; система судоустрою не забезпечує повною мірою доступності правосуддя, розгляду судових справ у розумні строки, єдності судової практики та можливості швидкого й ефективного виправлення судових помилок; проголошені основні засади здійснення судочинства не повністю відповідають європейським стандартам справедливого суду.

Унаслідок відсутності конституційного регулювання, його неповноти чи нечіткості окремі важливі аспекти організації та діяльності судової влади часто невірно тлумачаться та інтерпретуються законодавцем, що призводить до конфліктів, у тому числі політичних, неоднакової правозастосовної практики, нівелювання чи спотворення суті окремих діючих конституційних положень.

Таким чином названі конституційні недоліки правового регулювання судової системи та засад здійснення правосуддя зумовлюють той факт, що судова влада в Україні не має необхідного високого авторитету та довіри у суспільстві, характеризується високим індексом сприйняття корупції, не повною мірою забезпечує здійснення справедливого, безстороннього та публічного правосуддя в розумні строки, що спричиняє значну кількість звернень до Європейського суду з прав людини.

Необхідність здійснення конституційно-правової модернізації правосуддя зумовлена також європейськими інтеграційними прагненнями Української держави. Європейські інституції неодноразово наголошували на необхідності проведення в Україні реформи у сфері судової влади. Водночас Парламентська Асамблея Ради Європи, Європейська Комісія "За демократію через право" (Венеціанська Комісія) звертали увагу на те, що без внесення змін до Конституції України неможливо здійснити повноцінну судово-правову реформу відповідно до європейських стандартів.

2. Мета і завдання конституційної реформи у сфері організації та діяльності судової влади

Метою конституційної реформи у сфері організації та діяльності судової влади є модернізація чинних положень Конституції України для приведення її у відповідність із міжнародними стандартами забезпечення доступності, ефективності та незалежності правосуддя.

Основними завданнями конституційної реформи у цій сфері є посилення гарантій незалежності судів і суддів та подолання ключових інституційних недоліків конституційного регулювання питань здійснення правосуддя в Україні.

3. Шляхи і способи розв'язання проблеми

1. Засади організації та здійснення правосуддя пропонується визначити в окремому розділі Конституції України "Судова влада". Разом з тим усі положення, які стосуються Конституційного Суду України та суддів Конституційного Суду України, доцільно врегулювати в окремому розділі, присвяченому Конституційному Суду України.

Питання, що безпосередньо мають відношення до судової влади, також повинні розглядатися комплексно, передовсім у контексті вдосконалення конституційних засад про права і свободи людини і громадянина, у тому числі і тих засад, що випливають із Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

З метою забезпечення стабільності законодавства у сфері організації й діяльності судової влади, а також виходячи з його високої суспільної значимості, законам, що визначатимуть судоустрій та статус суддів, пропонується надати статус конституційних, тобто таких, що мають прийматися не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Модернізація чинних положень Конституції України в частині удосконалення сфери організації та діяльності судової влади дасть змогу забезпечити системний підхід у конституційному регулюванні як правових засад організації та функціонування судової влади, так і інших суб'єктів владних повноважень у відповідній сфері (зокрема, Верховної Ради України, Президента України, прокуратури та Конституційного Суду України).

2. Одним із ключових питань має стати посилення гарантій незалежності суддів.

У зв'язку з цим необхідно:

1) усунути політичні структури з процедури призначення та звільнення суддів.

З цією метою пропонується вилучити з Конституції України положення про обрання суддів безстроково Верховною Радою України, у такий спосіб врахувавши рекомендації Венеціанської Комісії про необхідність усунення парламенту як політичного органу від процедури призначення та обрання суддів.

Повноваження щодо призначення суддів на посади та звільнення їх з посад, а також переведення суддів мають здійснюватися на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції Президентом України. Також такі акти Президента України мають скріплюватися Головою Вищої Ради юстиції.

Убачається, що такий підхід дасть змогу усунути ризики політизації процесу в питанні формування суддівського корпусу. Повноваження Президента України у цьому процесі будуть виключно церемоніальними і водночас кореспондуватимуться з його конституційним статусом;

2) скасувати випробувальний термін при призначенні суддів на посади.

З огляду на неодноразові зауваження Венеціанської Комісії слід відмовитися від процедури першого призначення суддів на посади на п'ятирічний строк. У зв'язку з цим необхідно підвищити вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади судді: підвищити мінімальний вік (з 25 до 30 років), а також мінімальний стаж у галузі права (з 3 до 5 років). Такі зміни слугуватимуть поліпшенню якості судового корпусу, оскільки

¹ Виділення в тексті витягу – ред.

особа матиме більший як професійний, так і життєвий досвід. Пропонується також збільшити граничний вік перебування судді на посаді до сімдесяти років;

3) передбачити конкурсний відбір для зайняття посади судді та переведення його до суду вищого рівня.

У Конституції України слід передбачити, що призначення судді на посаду, а також переведення його до суду вищого рівня здійснюватиметься на конкурсній основі в порядку, встановленому законом, крім випадків переведення судді у зв'язку з реорганізацією або ліквідацією суду.

Такий підхід відповідає Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року, згідно з якою "рішення, які стосуються добору та підвищення суддів по службі, мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади. Прийняття таких рішень має базуватися на заслугах, з урахуванням кваліфікації, умінь та потенціалу, необхідних для вирішення справ при застосуванні закону, зберігаючи повагу до людської гідності";

4) передбачити участь зборів суддів у призначенні голови відповідного суду.

Голови судів та їх заступники (крім Голови Верховного Суду України та його заступників) мають призначатися Вищою радою юстиції за пропозицією зборів суддів відповідного суду. Щодо Голови Верховного Суду України слід зберегти існуючу процедуру обрання, яку пропонується закріпити на конституційному рівні і щодо його заступників;

5) уточнити підстави та вдосконалити механізм звільнення суддів з посад.

У Конституції України необхідно врахувати рекомендацію Венеціанської Комісії щодо необхідності розмежування підстав звільнення та припинення повноважень судді; ввести на конституційному рівні інститут зупинення повноважень судді; змінити таку підставу для звільнення з посади судді, як "порушення присяги", що неодноразово критикувалася Венеціанською Комісією. Пропонується на рівні Основного Закону України закріпити положення про можливість оскарження суддею до суду рішення про його звільнення з посади. Ключовим органом, який вирішуватиме питання стосовно звільнення судді з посади, а також притягнення його до дисциплінарної відповідальності, має стати Вища рада юстиції;

6) змінити підходи щодо недоторканності суддів.

Пропонується врахувати рекомендацію Венеціанської Комісії стосовно необхідності зміни існуючого порядку зняття недоторканності суддів і передачі повноважень стосовно позбавлення суддівського імунітету від Верховної Ради України до Вищої ради юстиції. Разом із тим, з огляду на необхідність забезпечення дієвих гарантій незалежності суддів доцільним визнається збереження повного суддівського імунітету, а не функціонального, як це рекомендує Венеціанська Комісія.

Необхідно також зняти заборону на членство суддів у професійних спілках, що є вимогою Конвенції Міжнародної організації праці № 87 "Про свободу асоціації і захист права на організацію" від 6 липня 1956 року, ратифікованої Україною 14 вересня 1956 року, а також відповідає Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року.

3. Пропонується змінити підходи щодо статусу, порядку формування та функціонування Вищої ради юстиції.

У Конституції України необхідно визначити статус Вищої ради юстиції як незалежного органу, що забезпечує організацію та діяльність судів, захист незалежності суддів; передбачити функціонування Вищої ради юстиції на постійній основі та закріпити за цим органом усі повноваження щодо судової влади. Такий підхід узгоджується з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії, усуває паралелізм та дублювання повноважень органів у цьому процесі.

Вища рада юстиції має діяти у складі п'ятнадцяти членів, з яких 9 членів призначаються з'їздом суддів України з числа діючих суддів, суддів у відставці (забезпечуючи при цьому представництво суддів судів різних інстанцій та спеціалізацій);

Національна академія правових наук України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначатимуть по два члени Вищої ради юстиції, з'їзд адвокатів України – двох членів Вищої ради юстиції з числа адвокатів. Члени Вищої ради юстиції призначаються на п'ять років.

Таким чином, з огляду на рекомендації європейських інституцій в частині формування та повноважень Вищої ради юстиції (як незалежного органу) пропонується відмовитися від включення до складу зазначеного органу представників прокуратури, у тому числі Генерального прокурора України, виключивши з повноважень Вищої ради юстиції розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, а також прийняття рішення стосовно порушення прокурорами вимог щодо несумісності.

Водночас за особами, які раніше входили до Вищої ради юстиції за посадою (Генеральний прокурор України, Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України), пропонується закріпити право брати участь у засіданнях Вищої ради юстиції із правом дорадчого голосу, що сприятиме об'єктивному та всебічному розгляду питань, які належать до її повноважень.

4. Конституційні положення мають бути вдосконалені з метою забезпечення доступності та ефективності правосуддя.

Для цього пропонується:

1) змінити підходи до конституційного врегулювання питання системи судів в Україні, не встановлюючи конкретну ієрархію судів, а закріплюючи на конституційному рівні основні принципи її побудови.

Зокрема, має бути врегульований статус Верховного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів (без конкретизації спеціалізацій, в яких вони створюються). Визначення мережі та утворення інших судів пропонується вирішувати на рівні закону, що буде прийматися парламентом. Такий підхід дасть змогу на законодавчому рівні вирішити питання спрощення системи судів, передбачивши судову систему, яка забезпечуватиме доступність правосуддя для кожної особи і усуватиме ризик процесуальних затримок.

Як відомо, Венеціанська Комісія неодноразово висловлювалася критично щодо конституційного регулювання системи судоустрою в Україні, зазначаючи, що нині система судів є досить складною та розгалуженою, що призводить до ризику виникнення процесуальних затримок;

2) чітко визначити статус Верховного Суду України як найвищого судового органу.

У сучасних умовах є необхідність саме на конституційному рівні визначити основні повноваження Верховного Суду України. Такими повноваженнями мають стати забезпечення у визначених законом процесуальних формах однакового застосування усіма судами норм матеріального та процесуального права, а також перегляд судових рішень у разі ухвалення міжнародною судовою установою рішення проти України. Крім того, Верховний Суд України пропонується наділити правом законодавчої ініціативи;

3) усунути перепони щодо визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду в контексті Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 2001 року №3-в/2001;

4) змінити підходи щодо утворення, реорганізації та ліквідації судів, визначення їх мережі, а також фінансування судів, урахувавши, зокрема рекомендацію Венеціанської Комісії щодо віднесення питань стосовно утворення, реорганізації та ліквідації судів, а також визначення їх мережі до предмета регулювання законів (водночас слід передбачити, що відповідний законопроект вноситься Президентом України за поданням Вищої ради юстиції, погодженим Прем'єр-міністром України);

5) гарантувати фінансування кожного суду окремо;

6) запровадити інститут мирових суддів, а також передбачити в Конституції України можливість встановлення альтернативних процедур врегулювання спорів, що враховуватиме позицію Комітету Міністрів Ради Європи щодо зниження навантаження на суди загальної юрисдикції (Рекомендація № R (86) 12 від 16 вересня 1986 року).

Так, президентський законопроект і *Концептуальні засади удосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні* по-різному пропонують закріпити в Конституції, зокрема: принципи побудови судової системи; порядок визначення мережі судів; суб'єктів формування суддівського корпусу (проектом пропонується вилучити з цього процесу Парламент, передавши його повноваження Президенту, *Концептуальними засадами* – вилучити всіх політичних суб'єктів); порядок обрання на посаду суддів безстроково (за проектом призначення судді на посаду безстроково здійснює Президент, за *Концептуальними засадами* – Вища рада юстиції); порядок призначення суддів на адміністративні посади; належність Генерального прокурора до складу Вищої ради юстиції; повноваження Вищої ради юстиції; статус членів Вищої ради юстиції. На відміну від президентського законопроекту *Концептуальні засади* передбачають також збереження випробувального терміну для суддів (призначення їх на посаду вперше)³¹.

Так само різняться президентський законопроект і проект *Концепції внесення змін до Конституції України*. В них по-різному визначаються, зокрема: підходи до конституційного регулювання системи судів в Україні; повноваження Верховного Суду; порядок формування Вищої ради юстиції; склад Вищої ради юстиції (у т.ч. належності до її складу Генерального прокурора); статус членів Вищої ради юстиції. На відміну від президентського законопроекту у вказаному проекті *Концепції* пропонується усунути дублювання та паралелізм в механізмі формування суддівського корпусу (йдеться про існування двох органів – Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів), а також лише збільшити строк повноважень Генерального прокурора з п'яти до семи років (Президент пропонує взагалі виключити з Конституції положення про п'ятирічний строк повноважень Генпрокурора).

3.4. ПРОЕКТ ЗАКОНУ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ”: ПОПЕРЕДНЄ СХВАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТОМ³²

14 червня 2013р. Венеціанська комісія, за зверненням голови Асамблеї Л.Кравчука, надала загалом позитивний висновок стосовно законопроекту “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” – як такому, що в цілому відповідає багатьом рекомендаціям, наданим нею українській владі впродовж минулих років³³.

4 липня 2013р. Президент В.Янукович вніс законопроект до Парламенту.

5 вересня 2013р. парламентська опозиція подала альтернативний законопроект, який передбачав зміни

до Розділу VIII Конституції “Правосуддя”³⁴. Подання підписали 165 народних депутатів. Однак, проект не був зареєстрований, оскільки, за словами Голови Верховної Ради В.Рибака, його було внесено пізніше терміну, визначеного Законом “Про Регламент Верховної Ради України”³⁵.

Водночас Верховна Рада відповідною Постановою внесла розгляд президентського законопроекту до Порядку денного поточної (третьої) сесії і надіслала його до Конституційного Суду з клопотанням про надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції. Постановою пропонувався Конституційному Суду “визнати розгляд законопроекту... невідкладним”³⁶.

За два тижні, 19 вересня 2013р. Конституційний Суд надав Висновок, яким визнав, що законопроект відповідає вказаним статтям Конституції³⁷.

Увесь цей час навколо змісту законопроекту та перспектив його прийняття точилася досить широка дискусія. З одного боку, законопроект підтримували і просували переважно офіційні особи – діючі та колишні. Так, екс-Голова Верховного Суду, голова Ради суддів України В.Онопенко заявляв: “Я справді оцінюю законопроект як великий позитив і вважаю, що він об'єктивно посилює гарантії незалежності суддів”³⁸. Колишній заступник секретаря РНБО С.Гавриш розцінив цей законопроект “як крок вперед”³⁹.

З іншого боку – законопроект піддавали критиці правники-практики, незалежні експерти, представники профільних громадських організацій. Зокрема, голова правління Центру політико-правових реформ І.Коліушко висловив переконання, що законопроект “максимально посилює вплив Президента на судову владу”⁴⁰. Ще більш категоричні були оцінки професора В.Мусіяки, який стверджував, що законопроект надасть президенту “повноваження на рівні диктаторських” і “містить усі антиконституційні на сьогоднішній день зміни до законодавства про судову систему, які було внесено під час так званої судової реформи 2010р. Тепер ці зміни хочуть конституювати”⁴¹.

Критикували законопроект і представники опозиційних політичних сил. Так, народний депутат В.Карпунцов (фракція політичної партії “УДАР”) доводив, що “запропоновані Президентом зміни до Конституції лише посилюють залежність суддів від влади”, а також зауважив, що законопроект містить низку положень, які своєрідно інтерпретують рекомендації Венеціанської комісії та характеризуються формальним підходом до врахування рекомендацій міжнародних інституцій⁴².

Попри публічну критику і пропозиції доопрацювання законопроекту з метою приведення його у відповідність з суттю міжнародних норм і перспектив його функціонування в реальній соціально-політичній ситуації України, законопроект підтримали представники міжнародних організацій. Так, на початку жовтня

³¹ 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.

³² Реєстр. №2522а. – Див. Сайт ВР, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765

³³ Висновок Венеціанської комісії CDL(2013)014 від 14 червня 2013р.

³⁴ Докладно про ситуацію навколо альтернативного законопроекту, станом на липень 2013р., див.: Опозиція підготувала альтернативні зміни до Конституції, але не встигла їх зареєструвати. – Дзеркало тижня – Україна, 26 липня 2013р., <http://dt.ua>

³⁵ За Законом, альтернативний законопроект має бути внесений упродовж 14 днів після реєстрації основного проекту.

³⁶ Постанова ВР “Про включення до порядку денного третьої сесії Верховної Ради України сьомого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів і про його направлення до Конституційного Суду України” №437-VII від 5 вересня 2013р. – Сайт ВР, <http://zakon1.rada.gov.ua>

³⁷ Висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України №2-в/2013 від 19 вересня 2013р. – Сайт КСУ, <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=220985>

Примітно, що на розгляд цієї справи від моменту відкриття провадження до голосування про Висновок КСУ витратив лише три дні.

³⁸ Див.: Блудша М. Зміни до Конституції: президент чи то весільний генерал, чи то диктатор. – Ракурс, 11 вересня 2013р., <http://ua.racurs.ua>

³⁹ Див.: Сайт 5 каналу. – 25 вересня 2013р., <http://5.ua>

⁴⁰ Коліушко: Янукович тотально посилює вплив на судову систему. – ЛИГА, 24 вересня 2013р., <http://news.liga.net>

⁴¹ Див.: Блудша М. Зміни до Конституції ...

⁴² Карпунцов: Запропоновані Президентом зміни до Конституції лише посилюють залежність суддів від влади. – Сайт партії “УДАР”, 5 вересня 2013р., <http://klichko.org>



до прийняття законопроекту закликала Україну група депутатів ПАРЄ. У декларації, підписаній 30 європейськими депутатами, відзначалося: «Швидке прийняття законопроекту в чинній редакції спільно всіма політичними партіями, представленими в Українському Парламенті, стане ключовим здобутком всеохоплюючої конституційної реформи, здійснення якої неодноразово рекомендувалося нашою Асамблеєю»⁴³.

Напередодні сесійного розгляду законопроекту, 9 жовтня 2013р. профільний парламентський Комітет з питань правової політики рекомендував законопроект до схвалення.

Водночас лідери парламентських опозиційних фракцій – ВО «Батьківщина», політичної партії «УДАР Віталія Кличка», ВО «Свобода» – оприлюднили спільну заяву. В ній зазначалося: «Під прикриттям євроінтеграційних вимог чинна влада та Партія регіонів намагаються «протиснути» закон, який ще більше посилить авторитарну диктатуру Президента Віктора Януковича та зробить його вплив на судову систему практично необмеженим. Цей закон не відповідає навіть тим напрацюванням, які були підготовлені Конституційною асамблеєю, що була створена за ініціативи чинного Президента».

Заява містила також заклик до влади «сісти за стіл переговорів із опозицією та створити у Верховній Раді тимчасову спеціальну конституційну комісію, яка напрацює спільний та узгоджений текст проекту конституційних змін. Проект, який дійсно гарантує незалежність судової системи та врахує зауваження опозиційних фракцій»⁴⁴.

10 жовтня 2013р. на сесійному засіданні Верховна Рада розглянула презентований радником Президента А.Портновим законопроект і прийняла Постанову про його попереднє схвалення. Постанову підтримали 244 народних депутати. Члени опозиційних фракцій («Батьківщини», «УДАРу» і «Свободи») не голосували за Постанову – оскільки висловили до законопроекту ряд принципових зауважень (врізка «Із стенограм...»⁴⁵). На обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції та голосування Постанови про його попереднє схвалення Верховна Рада витратила дещо більше години.

ІЗ СТЕНОГРАМИ СЕСІЙНОГО ЗАСІДАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ З РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТУ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ» (ВИТЯГИ)

А.Портнов, радник Президента

«...Прийняття цього законопроекту є важливою умовою для підписання Україною Угоди про асоціацію із Європейським Союзом... Положення законопроекту спрямовані на якісну трансформацію судової системи, а їх зміст базується на положеннях міжнародних стандартів судочинства...».

А.Яценюк, голова фракції «Батьківщина»

«...Ми не маємо права допустити приватизації судової системи у країні. Відповідальність суддів, робота його на громадян України і робота виключно по закону, Конституції, праву і справедливості – це наші вимоги. Вважаємо за необхідне провести зустріч з Президентом і внести спільний, узгоджений законопроект».

Н.Агафонова, фракція «УДАР Віталія Кличка»

«...Є зауваження, не враховані Венеціанською комісією. В нас є механізм, як ми можемо це доопрацювати. І нам дійсно треба піти на діалог, на компроміс – зараз не прийняти цей закон. Відповідно, направити його на доопрацювання в профільний комітет. Врахувати позиції, які не враховані Венеціанською комісією. Отже цей законопроект не буде євроінтеграційний дійсно, за своєю суттю...».

О.Тягнибок, голова фракції «Свобода»

«Тактика, яку вибрали сьогодні представники Партії регіонів, абсолютно очевидно є і зрозумілою. Вони розказують про нібито те, що вони хочуть інтегруватися в Європу, вони ухвалюють закони з правильними назвами, але суть тих законів є абсолютно протилежною...».

С.Соболев, фракція «Батьківщина»

«...Що саме пропонується цим законопроектом? Тотальне рабство суддів! Судді тепер будуть залежати не лише від органу, Вищої ради юстиції, який підбирається тільки Адміністрацією Президента. Хтось вірить у те, що З'їзд суддів України буде ухвалювати самостійні рішення? Ми бачили, як ці рішення ухвалюються...».

О.Махніцький, фракція «Свобода»

«У випадку прийняття оцієї моделі, яка пропонується від Адміністрації Президента, ми будемо мати, з одного боку, суди, які будуть відірвані повністю від суспільства, від громадянина, а з іншого боку, будемо мати суди, які повністю залежні і підконтрольні президентській владі».

П.Петренко, фракція «Батьківщина»

«Президентський проект змін до Конституції щодо судової системи фактично перетворює всіх суддів на рабів Президента Януковича і його поплічників»*.

Попереднє схвалення формально-юридично дає можливість розпочати процедуру внесення до законопроекту пропозицій і поправок. Прийняття проекту має відбутися на наступній сесії і набрати 300 голосів. У випадку прийняття пропозицій та поправок законопроект потребуватиме нового Висновку Конституційного Суду.

Таким чином, на цей час залишається актуальним фахове і громадське обговорення законопроекту з метою усунення тих ризиків, які можуть бути реалізовані в разі його прийняття як Закону.

⁴³ Переклад Центру Разумкова. Джерело: Офіційний сайт ПАРЄ, <http://www.assembly.gov.ua/nw/xml/AssemblyList/MP-Alpha-EN.asp>. Декларацію підписали окремі парламентарі з Азербайджану, Великої Британії, Болгарії, Вірменії, Грузії, Ірландії, Іспанії, Латвії, Литви, Молдови, Румунії, Хорватії. Довідково: Офіційними документами ПАРЄ є резолюції і рекомендації, що ухвалюються на її засіданні за відповідною процедурою. Декларація (заява) групи депутатів ПАРЄ відбиває їх особисту точку зору та не має юридичних і політичних наслідків. Станом на 1 жовтня 2013р., число депутатів ПАРЄ становило близько 680 осіб.

⁴⁴ Парламентська опозиція не буде голосувати за запропонований президентом законопроект змін до Конституції щодо нібито посилення гарантій незалежності суддів, – заява опозиційних фракцій. – Сайт Об'єднаної опозиції «Батьківщина», 9 жовтня 2013р., <http://byut.com.ua/news/16257.html>

⁴⁵ Джерела: Сайт ВР, <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5075.html>; *Президентський законопроект щодо реформування судової системи перетворює суддів на рабів – Павло Петренко. – Сайт Об'єднаної опозиції «Батьківщина», 10 жовтня 2013р.



3.5. АНАЛІЗ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ

“ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ”

І. Пропозиції, які не викликають заперечень та/або не змінюють нинішнього законодавчого регулювання у сфері судочинства

1. Передбачити право кожного на справедливий і гласний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і неупередженим судом, утвореним законом (ст. 55).

Ця конституційна новела практично буквально відтворює положення частини першої ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у якій сказано, що *“кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом”*⁴⁶.

Конвенція ратифікована Україною в 1997р. і відповідно до ст.9 Конституції є частиною вітчизняного законодавства.

2. Доповнити принципи побудови системи судів загальної юрисдикції в Україні (територіальності і спеціалізації) новим принципом – інстанційності (ст. 125).

Новела відтворює положення частини першої ст.17 Закону “Про судову систему і статус судів”, у якій сказано, що *“система судів загальної юрисдикції відповідно до Конституції України будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності”*. Про принцип інстанційності йдеться також у частині другій ст.19 цього Закону.

Привертає увагу той факт, що із змісту Закону “Про судову систему і статус судів”, такий принцип побудови судової системи, як інстанційність уже давно діє в Україні *“відповідно до Конституції України”*.

Конституційний статус цього принципу підтвердив і Конституційний Суд. Рішенням № 9-рп/2011 від 12 липня 2011р. він визнав конституційними положення частини першої ст.17 і частини другої ст.19 Закону “Про судову систему і статус судів”, вказавши, що *“аналіз положень частини другої, третьої, четвертої статті 125, пункту 8 частини третьої, частини четвертої статті 129 Конституції України дає можливість Конституційному Суду України зробити висновок, що в ній передбачено не тільки принцип територіальності і спеціалізації, але й принцип інстанційності щодо побудови системи судів загальної юрисдикції”*⁴⁷.

Отже, вказаним Рішенням Конституційний Суд встановив, що принцип інстанційності побудови судової системи України **закріплено** в чинній Конституції.

Водночас, оцінюючи проект Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності судів”, Конституційний Суд у Висновку №2-в/2013 від 19 вересня 2013р. підтримав необхідність внесення до ст.125 Конституції змін стосовно принципу інстанційності, наголосивши, що: *“Пропоновані*

*зміни доповнюють принципи, на яких будується система судів загальної юрисдикції в Україні, принципом інстанційності”*⁴⁸.

Таким чином, вказаним Висновком Конституційний Суд встановив, що в чинній Конституції принцип інстанційності побудови судової системи України **не передбачено**.

Вказані акти Конституційного Суду є черговим прикладом його непослідовності у висловленні правової позиції з одного й того самого питання, а також ще одним свідченням неналежного наукового рівня і правової необґрунтованості рішень єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

3. Передбачити, що “суди загальної юрисдикції утворюються, реорганізуються та ліквідуються законом” (ст. 125).

Така пропозиція є логічною – з огляду на положення пункту 14 частини першої ст.92 Конституції, відповідно до якого судову систему визначається виключно законами України. Вказане у пропозиції охоплюється поняттям “судову систему”.

4. Встановити, що призначення на посаду судді суду загальної юрисдикції здійснюється безстроково Президентом України на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції (ст. 128).

Автори законопроекту особливу увагу акцентують на останній частині цього положення, де йдеться про те, що призначення судді на посаду Президент здійснюватиме виключно *“на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції”*. За їх твердженням, ця новела забезпечить принципово новий підхід до призначення Президентом судів, за якого роль Глави держави в цьому процесі буде суто номінальною, а отже, виключатиме будь-який його вплив на судову владу.

У Пояснювальній записці до законопроекту (с.3) зазначається, що *“Глава держави призначатиме особу на посаду судді лише на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції, тобто роль Президента України носитиме фактично церемоніальний характер і залежатиме від змісту волевиявлення Вищої ради юстиції”*.

Таке пояснення не можна визнати переконливим.

Пропоновані зміни не передбачають принципових змін діючого порядку призначення на посаду судді Президентом. І сьогодні Президент **не може** призначити особу на посаду судді **інакше**, як *“на підставі та згідно з поданням Вищої ради юстиції”*. Це прямо випливає зі статті 131 Конституції, законів “Про Вищу раду юстиції” (статті 3, 27) та “Про судову систему і статус судів” (ст. 72). І сьогодні за Конституцією і законами України Президент **не вправі** не призначити особу на посаду судді, стосовно якої Вищою радою юстиції внесено відповідне подання, ухвалене відповідно до Конституції і законів. Тобто, **в такому розумінні і сьогодні роль Президента в питанні призначення на посаду судді мала б визнаватися церемоніальною**.

Насправді і сьогодні, і відповідно до запропонованих конституційних змін рішення Президента стосовно набуття статусу судді в юридичному сенсі

⁴⁶ Міжнародні документи, які цитуються згадуються в тексті, див. Розділ 1 цієї Доповіді.

⁴⁷ Див.: Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2011 від 12 липня 2011р. у справі щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції (п.3.2. мотивувальної частини). – <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=146990>

⁴⁸ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності судів вимогам статей 157 і 158 Конституції №2-в/2013 від 19 вересня 2013р. (п.3.6). – <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=220985>

є визначальним. Юридичною дією (юридичним актом), результатом якої є набуття (надання) статусу судді, є не подання Вищої ради юстиції, а Указ Президента про призначення конкретної особи на посаду судді. Подання Вищої ради юстиції має лише рекомендаційний характер. Тому видання Президентом указу про призначення особи на посаду судді є не виконанням формальної церемонії, а повноцінним юридичним рішенням, безпосередньо від якого залежить, отримає особа статус судді чи ні. Це повною мірою стосується і звільнення судді з посади.

Церемоніальний характер участі Президента у формуванні суддівського корпусу мала б тоді, коли б вона обмежувалася лише його *присутністю* на урочистій церемонії складання новопризначеними суддями присяги.

5. Закріпити положення, згідно з яким більшість у Вищій раді юстиції складатимуть судді, призначені з'їздом суддів України (ст. 131).

У принципі, за демократичності делегування суддів до Вищої ради юстиції їх колегами цей орган може справді компетентно та незалежно здійснювати повноваження з формування суддівського корпусу. Засади формування складу Вищої ради юстиції та її діяльності є одним з ключових питань, від вирішення яких залежить незалежність суддів в Україні.

6. Підвищити вимоги до осіб, які можуть претендувати на посаду судді: мінімального віку – з 25 до 30 років, стажу роботи в галузі права – з трьох до п'яти років (ст. 127).

Пропозиція спрямована на забезпечення розгляду суддею справ на принципах законності і справедливості, чому має сприяти його життєвий та юридичний досвід.

Водночас слід мати на увазі, що деякі країни, які підвищили вік, необхідний для набуття статусу судді, через певний змінювали рішення і поверталися до попереднього вікового цензу⁴⁹.

7. Закріпити положення, відповідно до якого добір кандидатів на посаду судді здійснюється на конкурсній основі (ст. 127).

Такий порядок добору суддів уже закріплено законодавчо: відповідно до статей 66, 71 Закону “Про судоустрій і статус суддів” добір кандидатів на посаду судді здійснюється на конкурсній основі.

З огляду на це, немає нагальної необхідності виведення цих законодавчих положень на конституційний рівень.

8. Віднести до повноважень Вищої ради юстиції вирішення питання про надання згоди на затримання чи арешт судді (ст. 126).

Такий порядок має забезпечити належний розгляд питання про зняття суддівської недоторканності органом, спеціально утвореним для вирішення питань суддівської кар'єри. З одного боку, він має сприяти проведенню кримінального провадження стосовно судді, у затриманні чи арешті якого існує обґрунтована необхідність, з іншого – захистити суддю від безпідставного застосування до нього вказаних примусових процесуальних заходів.



Позиція експерта

Володимир ГРИНЮК,
доцент кафедри правосуддя
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Проектом Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” пропонується внести зміни до ч.3 ст.126 Конституції України щодо надання згоди на затримання та арешт судді.

Відповідно до п.5.1 Європейської хартії про статус суддів, у випадку невиконання суддею одного із своїх обов'язків, чітко визначених законом, він може підлягати санкції лише на підставі рішення за пропозицією, рекомендацією або згодою комітету чи органу, принаймні половина складу якого – обрані судді.

Законопроект передбачає, що Вища рада юстиції надає згоду на затримання чи арешт судді за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Однак, у кримінальному процесі при здійсненні провадження необхідно виходити з теорії функціоналізму, згідно з якою у змагальному кримінальному процесі вирізняють три основні функції: обвинувачення, захисту та судового розгляду.

На нашу думку, внесення подання Вищою кваліфікаційною комісією суддів України до Вищої ради юстиції свідчить про невідповідність зазначеної процесуальної дії теорії функціоналізму, оскільки внесення такого подання є радше виконанням обвинувальної функції. Крім того, у кримінальному процесі варто говорити не про *подання*, а про клопотання про арешт чи затримання судді.

З огляду на викладене, вважаємо, що **мотивоване клопотання до Вищої ради юстиції про згоду на затримання чи арешт повинно вноситися Генеральним прокурором України.**



Позиція експерта

Тарас ЯКИМЕЦЬ,
експерт з питань судочинства

Проектом запропоновано викласти в новій редакції ч.3 ст.126 Конституції, якою передбачити, що **суддя до винесення обвинувального вироку судом не може бути затриманий чи заарештований без згоди Вищої ради юстиції, наданої за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.** Тим самим з процедури надання згоди на затриманий чи арешт судді вилучається Верховна Рада України. Така пропозиція в сучасних умовах, на мою думку, є передчасною. Наразі Парламент – чи не єдиний публічний майданчик, який забезпечує можливість донести свою позицію до суспільства. Якщо усунути з цього процесу Верховну Раду, то існує реальна загроза, що механізм притягнення суддів до кримінальної відповідальності стане вкрай не публічним, а це не тільки не сприятиме посиленню незалежності суддів, але й матиме зворотний ефект. **Очевидним є, що процедура зняття “недоторканності” з суддів в українському Парламенті є досить тривалою і складною, проте на нинішньому етапі вносити до Конституції такі зміни дуже небезпечно.**

⁴⁹ Так, у Грузії за останні 10 років мінімальний вік змінювався двічі. Конституцією Грузії 1995р. передбачалося, що суддею може бути громадянин Грузії, який досяг 30-річного віку. У 2005р. до Конституції були внесені зміни, що передбачали зниження віку до 28 років. У 2010р. грузинський Парламент ухвалив нові зміни до Конституції, якими передбачив підвищення вікового цензу для суддів до 30 років. Див.: Конституція Грузії. – Офіційний сайт Парламенту Грузії, <http://www.parliament.ge>; Закон Парламенту Грузії “О внесении изменений в Конституцию Грузии” от 27 декабря 2005г. №2496-вс. – Там само.

Але це можливо лише за умови, що Вища рада юстиції буде функціонувати на засадах незалежності та об'єктивності. В іншому випадку ситуація з вирішенням вказаних питань може погіршитися, оскільки процес притягнення судді до кримінальної відповідальності може стати ще більш закритим та ангажованим.

II. Пропозиції, якими відповідним законодавчим положенням пропонується штучно надати статус конституційних приписів

1. Доповнити перелік засад судочинства такою новою засадою, як автоматизований розподіл справ між суддями (ст. 129).

По-перше, це питання належно врегульоване чинним законодавством. Загальні положення стосовно автоматизованого розподілу справ між суддями встановлено ст.15 Закону “Про судоустрій і статус суддів”. Розподіл певних категорій справ у судах визначено відповідними процесуальними кодексами⁵⁰.

По-друге, надання конституційного статусу положенню про автоматизований розподіл справ між суддями є юридично необґрунтованим. За своїм змістом воно вочевидь не може підвищуватися до рівня конституційного регулювання. Розподіл справ стосується технічного (хоч і важливого) питання організації діяльності суду і здійснюється до початку розгляду справи (власне, до початку правосуддя). Тому належне місце цього положення там, де воно зафіксоване сьогодні, – у процесуальних кодексах або навіть у нормативно-правових актах нижчого рівня.

Такої позиції дотримується Венеціанська комісія, яка вказала, що “наполегливо рекомендує, щоб розподіл справ серед суддів наскільки це можливо ґрунтувався на об'єктивних та прозорих критеріях, заздалегідь встановлених законом або спеціальними нормативними актами на основі закону, наприклад, в судових правилах”⁵¹.

Тобто для забезпечення дії цього європейського стандарту важливим є не рівень його нормативного регулювання, а те, щоб розподіл справ ґрунтувався на об'єктивних і прозорих критеріях. Автоматизований характер цього процесу сам по собі не виключає можливостей суб'єктивного підходу та різних маніпуляцій в розподілі справ між суддями.

2. Передбачити на конституційному рівні порядок переведення судді до іншого суду (ст. 128).

Сьогодні питання переведення судді до іншого суду регламентуються Законом “Про судоустрій і статус суддів”. Такий нормативно-правовий рівень його регулювання вбачається цілком достатнім. У Конституції має бути визначено підстави та порядок головного для кар'єри судді питання – набуття статусу судді. Натомість питання суддівської кар'єри, які є похідними від набуття статусу судді, в т.ч.

⁵⁰ А саме: адміністративних справ – ст.15-1 Кодексу адміністративного судочинства; господарських – ст.2-1 Господарського процесуального кодексу; цивільних – ст.11-1 Цивільного процесуального кодексу; матеріалів кримінального провадження – ст. 35 Кримінального процесуального кодексу.

⁵¹ Доповідь Венеціанської комісії “Європейські стандарти незалежності судової системи: Частина I: незалежність суддів” (CDL-AD (2010)004 від 16 березня 2010р. (п. 81).



Олександр СРПАК,
експерт з питань судоустрою,
Українське юридичне товариство

Міжнародні експерти неодноразово привертати увагу до проблем з розподілом справ між суддями в Україні – що викликає певну недовіру громадян до суду, та рекомендували створити таку систему, яка б надавала впевненості в безсторонньому розподілі справ.

У міжнародних нормативно-правових актах, зокрема в Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985р., не міститься вимоги щодо автоматизованого розподілу справ між суддями. Наголошується лише на тому, що розподіл справ між суддями в судах, до яких вони належать, є внутрішньою справою судової адміністрації.

Комітет Міністрів Ради Європи в Рекомендації № R (94) 12 “Незалежність, дієвість та роль суддів”, ухваленій на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994р., вказує, що на розподіл судових справ між суддями не повинно впливати бажання однієї із сторін у справі або будь-якої особи, яка є зацікавленою в результатах цієї справи. Такий розподіл може здійснюватися, наприклад, шляхом жеребкування, через систему автоматичного розподілу за алфавітним порядком або через іншу подібну систему.

При цьому, в міжнародних нормативно-правових актах і рекомендаціях не міститься жорсткої вимоги обов'язкового запровадження в національне законодавство і практику діяльності судів саме автоматизованого розподілу справ між суддями. Більше того, не вимагається запровадження вказаного суто “технічного” принципу на конституційному рівні.

Безумовно, потрібен певний рівень безсторонності під час розподілу справ між суддями, який би не залежав від волі керівництва суду, але при цьому повинна залишатися можливість доручати складні справи більш досвідченим суддям.

переведення судді з одного суду до іншого достатньо регулювати “звичайними” законами.

3. Віднести до повноважень Вищої ради юстиції призначення суддів на адміністративні посади і звільнення суддів з адміністративних посад у судах загальної юрисдикції (ст. 131).

Це питання суддівської кар'єри ще більшою мірою, ніж питання переведення судді до іншого суду, не може бути предметом конституційного регулювання. Вирішення питання про призначення (обрання) на посаду голови суду в демократичних правових державах не належить до категорії особливо важливих. Голова суду не є начальником для суддів і не має жодного впливу на здійснення правосуддя. Його функції обмежуються організацією внутрішнього життя суду та найчастіше є мінімальними в сенсі владних повноважень.

Однією з основних цілей судової реформи 2010р. проголошувалося кардинальне зменшення повноважень голів судів, позбавлення їх будь-якого впливу на судовий процес, мінімізація повноважень з управління апаратом суду тощо. Відтак посада голови суду мала втратити попередню вагу і звестися до вирішення окремих внутрішньо організаційних питань



Позиція експерта

Тарас ЯКИМЕЦЬ,
експерт з питань судочинства

Питання призначення суддів на адміністративні посади в судах є надзвичайно актуальним. Незважаючи на законодавчі кроки, спрямовані на зменшення впливовості посади голови чи заступника голови суду, вони й досі мають значну “вагу”. **Позиція віднести до повноважень суддівського самоврядування право обирати суддів на адміністративні посади в судах є вельми слушною.** Однак, у цьому контексті, на мою думку, необхідно розглянути підхід, за яким обрання голів, заступників голів суду здійснюватиметься колективом відповідного суду. Це зумовлюється тим, що саме судді здатні об’єктивно оцінити організаційські і професійні здібності своїх колег та визначити хто дійсно заслуговує очолити суд. У невеликих судах, де кількісний склад судів не перевищує 5-6 суддів, можливим є запровадження механізму виборів на рівні апеляційного округу. Крім того, для забезпечення ротації суддів, обраних на адміністративні посади в суді, доречним є встановлення обмеження на перебування на адміністративній посаді в суді, наприклад, двома строками поспіль.

діяльності суду. Частина колишніх повноважень голови суду було скасовано, а більшість – передано керівнику апарату суду (що, до речі, створило ряд проблем організаційного і правового характеру). Навіть з огляду на це, необґрунтованість вивіщення юридично “нівельованої” посади голови суду до конституційного рівня є очевидною.

III. Пропозиції, обґрунтованість яких є сумнівною

1. Закріпити порядок, відповідно до якого до повноважень Верховної Ради належить визначення мережі, утворення, реорганізація і ліквідація судів загальної юрисдикції за поданням Президента (ст. 85).

По-перше, наділення Президента виключним правом законодавчої ініціативи із вказаних питань невинуватно розширює його повноваження стосовно діяльності судів. Функція підготовки пропозицій щодо визначення мережі судів, їх утворення, реорганізації і ліквідації може бути покладена на відповідний орган судової влади чи суддівського самоврядування. За такого порядку у Президента також буде правовий важіль впливу на вирішення цих питань судовою – застосування права вето до прийнятих Парламентом законів.

По-друге, передбачення подання Президента як необхідної умови ухвалення закону із вказаних питань означає фактичне позбавлення Верховної Ради права **самостійно** виконувати законодавчу функцію з визначення судовою держави. Запропонована редакція пункту 27 частини першої ст.85 Конституції начебто передбачає передачу від Президента до Верховної Ради повноважень з вирішення зазначених питань судовою. **Насправді ж таке право закріплюється**

за Верховною Радою лише номінально. Без відповідної законодавчої ініціативи Президента воно є “мертвим” – Верховна Рада не зможе його реалізувати без волі Президента. Це означатиме, що вирішення цих питань на практиці повністю залежатиме від Президента.

2. Скасувати п’ятирічний строк призначення на посаду судді вперше (ст. 128).

Така пропозиція є щонайменше дискусійною.

Справді, європейська практика загалом передбачає призначення судді до досягнення ним офіційного пенсійного віку (безстрокове, довільне призначення або призначення на постійній основі). Це вважається найменш проблемним підходом до формування суддівського корпусу, з точки зору незалежності. Венеціанська комісія у своїх висновках неодноразово вказувала на існування в Україні випробувального терміну для суддів як на одну з фундаментальних проблем вітчизняної системи призначення і звільнення суддів.

Однак, рекомендації Венеціанської комісії не є категорично безальтернативними. Венеціанська комісія пропонує Україні альтернативний спосіб розв’язання проблеми: або скасувати випробувальний термін, або зменшити його. Так, відзначаючи необхідність зміни деяких положень Конституції України, Венеціанська комісія вказала: *“Якщо випробувальний термін вважається справді необхідним, він має бути відносно коротким і становити, приміром, два роки”*⁵².

Така позиція Венеціанської комісії базується на її Доповіді про призначення суддів, у якій відзначено: *“Венеціанська комісія вважає, що встановлення випробувальних термінів може підірвати незалежність суддів, оскільки вони можуть відчувати тиск для вирішення справ у певному напрямку. [...] Це не повинно тлумачитись як виключення всіх можливостей для створення тимчасових посад суддів. У країнах з порівняно новими судовими системами може існувати практична необхідність спочатку переконатися в тому, чи дійсно суддя може ефективно виконувати свої функції до постійного призначення. Якщо випробувальні призначення вважаються необхідними, “відмова підтвердити призначення судді на посаду має ухвалюватися відповідно до об’єктивних критеріїв і при тих же процедурних гарантіях, що застосовуються, коли суддя звільняється з посади”*⁵³.

Вона також відповідає Європейській хартії про закон “Про статус суддів”, у якій констатовано: *“Якщо процедура найму передбачає випробувальний термін, обов’язково короткий, після умовного призначення на посаду судді, але до затвердження на постійній основі, або якщо найм здійснюється на обмежений термін з можливістю подовження, то рішення про непризначення на постійній основі або про непоновлення може бути прийняте тільки незалежним органом, зазначеним у пункті 1.3, або на його пропозицію, рекомендацію чи з його згоди, або на підставі його висновку”* (п. 3.3).

Таким чином, європейські стандарти цілком допускають можливість випробувального терміну для суддів, тим більше – у державах “з порівняно новими судовими системами”, до яких, безперечно, належить Україна.

⁵² Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2010)026 від 16 жовтня 2010р. (п. 130).

⁵³ Доповідь Венеціанської комісії про призначення суддів CDL-AD(2007)028 (п.п. 40, 41).



Випробувальний термін для суддів за нинішньої суспільно-правової ситуації в Україні виступає фактором, який має антикорупційну дію і здатність утримувати суддів від зловживань під час здійснення судочинства.

Як свідчать результати досліджень, судді, обрані на посаду безстроково, притягуються до дисциплінарної відповідальності значно частіше, ніж судді, призначені на посаду вперше (у понад 80% випадків до дисциплінарної відповідальності притягнуті судді, обрані на посаду безстроково)⁵⁴.

З огляду на це, скасування такого випробувального терміну для українських суддів може мати істотні негативні наслідки для правосуддя. За нинішніх умов правильним видається рішення про скорочення терміну з 5 до 2 (3) років – це відповідало б рекомендаціям Венеціанської комісії, а головне – потребам вітчизняного правосуддя.

3. Уточнити конституційний статус Верховного Суду доповненням про те, що він “у визначені законом порядку та спосіб забезпечує однакове застосування норм законодавства України всіма судами загальної юрисдикції, а також здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією та законами України” (ст. 125).

Таке уточнення презентується як підвищення конституційного статусу Верховного Суду. Насправді оно може бути використане і для його зниження або конституційної легітимізації нинішнього статусу.

Чинна Конституція визначає статус Верховного Суду в найбільш загальному вигляді. У частині другій ст.125 сказано: *“Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України”*. Це дає можливість “звичайними” законами визначити для Верховного Суду повноваження, які відповідають його конституційному статусу “найвищого судового органу”. Водночас, як засвідчила судова реформа 2010р., у такий же спосіб можна неправомірно знизити його конституційний статус. Для того, щоб привести нинішній статус Верховного Суду у відповідність до Конституції, не потрібно вносити зміни до неї – необхідно змінити ті положення “звичайних” законів, якими конституційний статус Верховного Суду було нівельовано.

Це підтверджується законодавчою практикою, що дістала поширення після судової реформи 2010р. Так, 20 жовтня 2011р. Верховна Рада прийняла Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України”, який дещо покращив законодавче регулювання організації його діяльності як найвищого судового органу.

4 жовтня 2013р. народні депутати В.Пилипенко та В.Писаренко внесли на розгляд Парламенту проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень Верховного Суду України”⁵⁵, який, за повідомленням ЗМІ, готувався у Верховному Суді та погоджувався з Адміністрацією Президента⁵⁶. Законопроектом пропонується певне розширення повноважень Верховного Суду. Водночас

проект не передбачає усунення ключових положень судової реформи, якими було нівельовано його статус і фактично процесуально підпорядковано його вищим спеціалізованим судам (зокрема, зберігається: допуск вищими судами справ до провадження Верховним Судом; пріоритет вищих судів у перегляді справ, у яких Європейський суд з прав людини визнав Україну порушником Європейської конвенції з прав людини; “неповноцінна” компетенція Верховного Суду стосовно перегляду рішень касаційних судів з підстав порушення ними норм процесуального законодавства тощо). Загалом цей законопроект не забезпечує Верховному Суду його конституційного статусу – найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції.

За допомогою пропонованих президентським законопроектом доповнень до ст.125 Конституції також не відбудеться автоматичного “відродження” Верховного Суду.

По-перше, проект пропонує закріпити в Конституції за Верховним Судом лише одну функцію – забезпечення однакового застосування норм законодавства судами загальної юрисдикції. Редакція чинної ст.125 Конституції дає можливість визначити за Верховним Судом більшу кількість функцій.

По-друге, пропонованим доповненням передбачається, що забезпечувати виконання вказаної функції Верховний Суд має “у визначені законом порядку та спосіб”. На перший погляд, таке стандартне юридичне формулювання не викликає жодних застережень. Однак вони виникають.

Передусім – з огляду на абсолютну зайвість вказаного формулювання. Те, що Верховний Суд має здійснювати свої повноваження “у визначені законом порядку та спосіб” уже передбачено Конституцією (частина друга ст.19, пункт 14 частини першої ст.92).

Крім того, вказане формулювання може бути використане для того, щоб не змінювати нинішні повноваження Верховного Суду, пославшись на те, що чинними “звичайними” законами вже “визначено порядок і спосіб”, у які він має забезпечувати однакове застосування норм законодавства всіма судами. І така аргументація матиме сенс, оскільки за чинними процесуальними кодексами Верховний Суд переглядає судові рішення з підстав *неоднакового* застосування норм законодавства судом касаційної інстанції, а прийняті за результатами такого перегляду його рішення є обов’язковими не лише для всіх судів України, але й для всіх суб’єктів владних повноважень.

У будь-якому разі таке формулювання зовсім не означає, що порядок і спосіб “забезпечення однакового застосування норм законодавства” буде полягати в кардинальному розширенні повноважень Верховного Суду стосовно судового розгляду справ. Натомість це можуть бути лише рекомендаційні роз’яснення Пленуму Верховного Суду тощо⁵⁷.

Такої ж думки дотримується професор В.Мусіяка, який вважає, що цей законопроект “закріплює декоративну роль Верховного суду України”⁵⁸.

⁵⁴ Куйбіда Р., Середа М. Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики. – Київ, 2013, с.19.

⁵⁵ Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень Верховного Суду України” (реєстр. №3556) – <http://w1.c1.rada.gov.ua>

⁵⁶ Див.: Кириєнко О. Об’єкт молчання. – Юридическая практика, 1 октября 2013г, с.1, 7.

⁵⁷ Подібний підхід певною мірою підтверджує проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень Верховного Суду України” (реєстр. №3556) – <http://w1.c1.rada.gov.ua>

⁵⁸ Див.: Блудша М. Зміни до Конституції: президент чи то весільний генерал, чи то диктатор. – <http://ua.racurs.ua/342>

4. Зберегти порядок, згідно з яким члени Вищої ради юстиції здійснюють свої повноваження на громадських засадах (ст. 131).

Відповідно до законопроекту, Вища рада юстиції істотно розширює свій конституційний статус і стає ключовим органом у механізмі формування суддівського корпусу в Україні. До відання Вищої ради юстиції належать усі головні питання, що стосуються набуття статусу судді, звільнення з посади судді, відповідальності суддів і прокурорів, надання згоди на затримання та арешт судді. Крім того, повноваження Вищої ради юстиції можуть бути розширені “звичайними” законами. Виконання такого обсягу повноважень вимагає від її членів постійного виконання колосального обсягу роботи. Зробити це належним чином, працюючи у Вищій раді юстиції за сумісництвом (“на громадських засадах”), – неможливо.

Натомість навіть Вища кваліфікаційна комісія суддів є постійно діючим органом, а її члени виконують свої повноваження на постійній основі (статті 90, 93 Закону “Про судоустрій і статус суддів”).

Не виключено, що закріплення на конституційному рівні можливості здійснювати повноваження членів Вищої ради юстиції на громадських засадах обумовлене прагненням забезпечити належність до її складу певних осіб, які сьогодні є її членами.

5. Надати Вищій кваліфікаційній комісії суддів Україні статус конституційного органу (ст. 126, 131).

Сьогодні в Україні є два органи, безпосередньо відповідальні за формування суддівського корпусу – Вища рада юстиції (її статус і повноваження визначені Конституцією) та Вища кваліфікаційна комісія суддів України (статус і повноваження регламентуються “звичайним” законом).

Діяльність цих органів значною мірою дублюється – аналогічними є порядок формування складу та засади їх функціонування. Усе це не лише створює непотрібний паралелізм у роботі двох органів, а й ускладнює процедуру добору суддівських кадрів⁵⁹. Невиправданість наявності двох державних органів, які опікуються формуванням суддівського корпусу, є очевидною (на це вказали 64% опитаних Центром Разумкова експертів; 20% – вважають таке становище виправданим, 16% – не визначилися).

Замість усунення вказаного дублювання та віднесення формування суддівського корпусу до повноважень одного конституційного органу – Вищої ради юстиції, законопроектом пропонується підвищити статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів до конституційного рівня.

Венеціанська комісія неодноразово висловлювалася проти існування двох органів, повноваження яких з формування суддівського корпусу дублюються. Це вона підтвердила у Висновку на президентський законопроект, вказавши, що “не змінила своєї думки щодо того, що немає необхідності в двох окремих органах”⁶⁰.

⁵⁹ Це відзначають навіть члени обох вказаних органів та працівники їх апаратів. Див., наприклад, Гевко В. Реформа українського правосуддя: очікування та ризики. – Українська правда, 1 жовтня 2013р., <http://www.pravda.com.ua>

⁶⁰ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” CDL(2013)014 від 14 червня 2013р. (п. 40).



Позиція експерта

Тарас ЯКИМЕЦЬ,
експерт з питань судочинства

Проектом змін до Конституції не пропонується розмежувати повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції. Разом з тим, пропозиція розв’язати проблему дублювання повноважень шляхом віднесення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до складу Вищої ради юстиції, на мою думку, є недостатньо обґрунтованою. Більш доречно піти шляхом розмежування компетенції названих органів, що можна здійснити наступним чином:

- до повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України слід віднести питання суддівської кар’єри, зокрема: а) здійснення на конкурсній основі добору кандидатів на посаду судді та формування резерву; б) підготовка відповідного подання для призначення суддів (чи їх призначення в разі абсолютного усунення політичних органів від цього процесу); в) переведення суддів до інших судів (крім Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів);
- до функцій Вищої ради юстиції віднести контроль за належною поведінкою суддів та якістю виконання ними їх професійних обов’язків, у зв’язку з цим уповноважити цей орган: а) вирішувати питання про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; б) звільняти суддів за порушення присяги (або вносити на розгляд відповідне подання) чи з інших підстав, визначених у Конституції; в) надавати згоду на переведення суддів до вищих судових інстанцій.

Штучність такого підходу простежується в назві цих органів (обидва є “вищими”), а головне – у змісті пропонуваного конституційного повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів. *По-перше*, конституційний статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів пропонується надати шляхом “дописання” її до ст.131 Конституції, яка сьогодні визначає порядок формування та повноваження Вищої ради юстиції. *По-друге*, на відміну від Вищої ради юстиції, у Конституції (ст. 131) не передбачається закріплення переліку повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів (це й зрозуміло, бо придумати їх складно), а лише пропонується позначити два з них. Це засвідчує надуманість “виведення” її на конституційний рівень.

Перше з таких повноважень відтворене в новій редакції частини третьої ст.126, у якій йдеться, що “суддя до винесення обвинувального вироку судом не може бути затриманий чи заарештований без згоди Вищої ради юстиції, наданої за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України”. Не зрозуміло, правда, на яких матеріалах Вища кваліфікаційна комісія суддів буде готувати свої подання. Швидше за все, на підставі відповідного звернення та матеріалів Генеральної прокуратури. У такому разі у процедурі зняття суддівської недоторканності вона буде абсолютно зайвою ланкою, адже її функція зводиться



до посередництва між Генеральною прокуратурою і Вищою радою юстиції. Натомість Генеральна прокуратура з таким же успіхом може внести мотивоване подання про затримання чи взяття під варту судді без посередньо до Вищої ради юстиції, яка й розгляне його по суті. Крім того, вносячи до Вищої ради юстиції подання про затримання чи арешт судді, Вища кваліфікаційна комісія виконуватиме невластиву її статусу і призначенню функцію – функцію обвинувачення.

Друге пропонуване конституційне повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів, полягає у праві вносити Президенту подання про переведення суддів з одного суду до іншого. Це при тому, що подання про призначення суддів на посаду та звільнення їх з посад Президенту вносить Вища рада юстиції, яка цілком може також вносити подання Президенту про переведення суддів.

Одним з оптимальних варіантів визначення місця Вищої кваліфікаційної комісії у механізмі вирішення питань суддівської кар'єри може бути її віднесення до складу Вищої ради юстиції як однієї з палат, яка займатиметься питаннями добору суддівських кадрів.

6. Залишити в компетенції Вищої ради юстиції розгляд окремих питань щодо відповідальності прокурорів (ст. 131).

Таким чином зберігається нинішній дуалізм як у компетенції Вищої ради юстиції, так і в порядку вирішення питань прокурорської кар'єри. Повноваження Вищої ради юстиції охоплюють практично весь спектр питань формування суддівського корпусу – і лише два незначних питання прокурорської кар'єри. Це – прийняття рішення стосовно порушення прокурорами вимог несумісності та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Віднесення цих питань до компетенції Вищої ради юстиції є необґрунтованим з ряду причин.

По-перше, це не обумовлюється практичною необхідністю. За 15 років діяльності (1998-2013рр.) Вища рада юстиції розглянула лише два питання щодо порушення прокурорами вимог несумісності (за результатами розгляду визнано, що таких порушень немає) та чотири скарги прокурорів на рішення про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (за результатами розгляду дві з цих скарг задоволено (одну частково), одну залишено без задоволення, стосовно однієї – взято до відома відомості, викладені у скарзі)⁶¹ Ці дані свідчать про надзвичайно низьку (якщо не сказати – близьку до нульової) ефективність функціонування Вищої ради юстиції з віднесених до її компетенції питань прокурорської кар'єри.

По-друге, це не узгоджується із стратегією реформування прокуратури. Так, проектом Закону “Про прокуратуру”, який підготовлено Адміністрацією Президента й надіслано до Венеціанської комісії, передбачено створення системи нових органів, покликаних опікуватися питаннями прокурорської кар'єри. А саме: Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісій. До їх компетенції віднесено вирішення питань добору

прокурорських кадрів, переміщення прокурорів з однієї посади на іншу, дисциплінарної відповідальності прокурорів.

По-третє, віднесення до компетенції Вищої ради юстиції двох зазначених “прокурорських” питань служать хоч якоюсь підставою входження до складу Вищої ради юстиції за посадою Генерального прокурора, що, за визнанням Венеціанської комісії та Європейського суду з прав людини, створює ризик незалежності суддів.

Віднесення до компетенції Вищої ради юстиції питань прокурорської кар'єри мало б сенс, якщо б це стосувалось усього комплексу таких питань, а прокуратура входила до судової системи⁶².

7. Збільшити максимальний вік перебування на посаді судді з 65 до 70 років (ст. 126).

По-перше. Така новела не є ні вимогою, ні рекомендацією Венеціанської комісії.

По-друге, наскільки відомо, питання про підвищення максимального віку перебування на посаді судді не піддавалося спеціальному дослідженню (зокрема, з точки зору середньої тривалості життя суддів). Слід зазначити, що деякі країни Європи, де якість життя є істотно вищою, а тривалість життя – більшою, навпаки – зменшують максимальний вік перебування на посаді судді (нещодавно Німеччина зменшила такий вік для суддів з 68 до 65 років).

По-третє, є великий сумнів у тому, що більшість вітчизняних суддів віком 65-70 років зможуть належним чином виконувати свої повноваження. Особливо це стосується суддів місцевих судів, на яких припадає найбільше навантаження з розгляду справ.

По-четверте, негативним наслідком збільшення максимального віку перебування на посаді судді можуть стати: гальмування зміни поколінь у суддівському корпусі; консервація в суддівському середовищі нинішніх негативних стереотипів тощо.

По-п'яте, потрібно враховувати, що на відміну від пропозиції підвищити мінімальний вік для набуття статусу судді з 25 до 30 років, пропозиція збільшити максимальний вік перебування на посаді судді не підтримується громадянами України. Згідно з проведеними Центром Разумкова соціологічними дослідженнями, збільшення мінімального віку, необхідного для набуття статусу судді, підтримують 48% громадян (34% – не підтримують, 18% – не визначилися), тоді як збільшення граничного віку перебування на посаді судді доцільним вважають лише 11% респондентів проти 76% упевнених, що цього не потрібно робити (13% – не визначилися)⁶³.

8. Вилучити положення про строк повноважень Генерального прокурора – п'ять років (ст. 122).

По-перше, це положення виходить за межі предмету цього законопроекту, оскільки воно прямо не стосується судової влади та незалежності суддів. Автори законопроекту “прив'язали” його до незалежності суддів виключно посиланням на позицію Венеціанської комісії, яка в Доповіді “Європейські стандарти незалежності судової системи: Частина II – Прокуратура”

⁶¹ Відповідь Вищої ради юстиції на інформаційний запит Центру Разумкова (лист від 3 жовтня 2013р. №8860/0/9-13).

⁶² Див. також статтю С.Прилучького “Прокуратура України: місце і роль у механізмах судочинства та забезпечення режиму законності”, вміщену в цьому журналі.

⁶³ Докладно див. матеріал “Суди і судова реформа в Україні: оцінки громадян”, вміщений в цьому журналі.

зауважила, що *“існує потенційний ризик того, що прокурор, який домагається свого повторного призначення політичним органом, поводитиметься так, щоб здобути прихильність цього органу, або створюватиме таке враження”*. З огляду на це, в Доповіді рекомендується, зокрема, щоб Генеральний прокурор призначався на довічний або відносно тривалий строк⁶⁴.

Жодних інших аргументів на користь такої конституційної новели в Пояснювальній записці не наводиться⁶⁵, що дає підстави припустити наявність прихованих справжніх цілей цієї пропозиції. Таке припущення базується ще й на тому, що з усіх рекомендацій, висловлених у вказаній Доповіді Венеціанської комісії стосовно прокурорської служби, автори законопроекту вибрали лише одну – стосовно строку перебування на посаді Генерального прокурора. Інші рекомендації, які за логікою авторів законопроекту також мають стосуватися незалежності суддів, ними проігноровані.

Оцінюючи цю новелу, потрібно виходити з того, що європейські стандарти орієнтуються переважно на моделі функціонування “судового прокурора” – тобто моделі, в яких прокуратура є частиною судовою системи. Необхідно також враховувати суспільно-політичні реалії, в яких функціонує вітчизняна прокуратура, й ту домінуючу роль, яку вона відіграє у правовій і політичній системах України. У висновку на один із проектів Закону “Про прокуратуру” Венеціанська комісія, даючи оцінку конкретному його положенню та посилаючись на позицію Консультативної Ради європейських обвинувачів, вказувала, що аргументація Ради *“може застосовуватися до демократичних правових традицій, сумісних із цінностями Ради Європи...”*⁶⁶. Це повною мірою стосується й аргументів Венеціанської комісії, що їх використовують автори президентського законопроекту для обґрунтування європейського характеру пропозиції про вилучення з Конституції положення про п’ятирічний строк повноважень Генерального прокурора.

По-друге, ця новела послаблює демократичний (парламентський) контроль за діяльністю Генерального прокурора, а отже – і прокуратури загалом. За нинішніх політико-правових умов це може призвести до ще більшої політизованості прокуратури та безкарності прокурорів за допущені зловживання.

По-третє, це негативно вплине на баланс політичної влади та реалізацію принципу поділу державної влади, оскільки в результаті вилучення з повноважень Парламенту права періодично призначати Генерального прокурора будуть посилені позиції Парламенту в системі державної влади в Україні. Це не останнє рішення, спрямоване на таке послаблення. Наступним може стати позбавлення Верховної Ради права висловлювати недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку. Така пропозиція міститься у Проекті Концепції внесення змін до Конституції України, яку 21 червня 2013р. взяла за основу Конституційна Асамблея (спеціальний допоміжний орган при Президенті)⁶⁷.

IV. Пропозиції, які містять серйозні ризики для незалежності суддів

1 Наділити Президента правом призначати всіх суддів на посаду безстроково, звільняти всіх суддів (у т.ч. суддів Конституційного Суду), переводити суддів з одного суду до іншого, вносити до Верховної Ради подання щодо визначення мережі, утворення, реорганізації і ліквідації судів загальної юрисдикції (статті 85, 106, 125, 128).

Позбавлення Верховної Ради повноважень обирати суддів на посади безстроково та звільняти їх з посад з одночасним наділенням Президента виключним правом призначати всіх суддів на посади безстроково та звільняти їх з посад є *односторонньою* деполітизацією процесу формування суддівського корпусу.

Президент, як і Верховна Рада, є політичним інститутом. Попередній Президент України В.Ющенко був головою партії “Наша Україна”. Нинішній Президент В.Янукович є почесним лідером Партії регіонів, яка має найбільшу фракцію у Верховній Раді і яка здійснює керівництво виконавчою владою (Кабінет Міністрів очолює голова Партії регіонів М.Азаров).

Тому зосередження в руках Президента всіх повноважень з формування суддівського корпусу та визначення системи судів означатиме концентрацію у нього політичного впливу на судову владу. За нинішніх політико-правових умов це об’єктивно посилить зорієнтованість суддів на суб’єкта такого впливу, а отже – й залежність від нього.

У Пояснювальній записці до законопроекту вилучення Верховної Ради з процесу обрання суддів на посади і звільнення їх з посад обґрунтовується позицією Венеціанської Комісії, яка полягає в тому, що через втягнення Парламенту в політичні ігри *“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”*⁶⁸. Однак Президент, який сьогодні має найбільшу політичну “вагу” й через це є основним “політичним гравцем”, також не застрахований від бажання “мати своїх власних суддів”. Законопроект дає йому всі можливості для реалізації такого бажання, адже у Президента буде зосереджено вирішення практично всіх головних питань організації діяльності судової влади загалом і кар’єра кожного судді зокрема – від утворення суду, визначення кількості посад в ньому до приведення до присяги призначених ним суддів.

Консультативна Рада європейських суддів вважає за необхідне, особливо для держав “молодої демократії”, виключити будь-який політичний вплив на призначення суддів. У її Висновку №1(2001) сказано: *“Неформальні процедури призначення та відкритий політичний вплив на призначення суддів у деяких*

⁶⁴ Доповідь Венеціанської комісії CDL-AD (2010)040 від 3 січня 2011р. (п. 37).

⁶⁵ Див.: Пояснювальна записка до проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”. – <http://w1.c1.rada.gov.ua>

⁶⁶ Висновок Венеціанської комісії №539/2009 на проект Закону України “Про прокуратуру”.

⁶⁷ Рішення Конституційної Асамблеї про проект Концепції внесення змін до Конституції України №14 від 21 червня 2013р. – <http://www.president.gov.ua/news/28243.html>

⁶⁸ Див.: Висновок Венеціанської комісії CDL-AD (2007)003 (п. 29).

держав 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).

Венеціанська комісія неодноразово критикувала наявність політичного впливу на призначення в судовій системі України. Водночас вона повністю підтримала позбавлення Верховної Ради участі у процесі формування суддівського корпусу та передачу її повноважень Президенту⁶⁹. Це не зовсім зрозуміло, оскільки в такий спосіб небезпека політичного впливу на призначення суддів не усувається – вона лише концентрується в іншому політичному центрі (у Президента).

Обґрунтовуючи конституційну можливість наділення Президента правом призначати всіх суддів на посаду безстроково і звільняти їх з посад за поданням Вищої ради юстиції, Конституційний Суд виходив з того, що *“Вища рада юстиції є незалежним конституційним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу”*⁷⁰. Але таке обґрунтування має виключно формально-юридичний характер і не враховує реальної ситуації з незалежністю Вищої ради юстиції, а тому не може бути визнане належним.

Факт політичної залежності та упередженості нинішньої Вищої ради юстиції неодноразово констатувався різними державними і політичними діями, вченими-юристами та експертами. Так, проведенням Центром Разумкова експертним опитуванням встановлено, що лише 5% експертів вважають нинішню Вищу раду юстиції незалежним і політично незаангажованим органом. Натомість 84% – дотримуються протилежної думки (11% – не визначилися)⁷¹.

Цей факт також встановлений юридично – політичну ангажованість Вищої ради юстиції констатував Європейський суд з прав людини в Рішенні у справі “Олександр Волков проти України”.

Відзначаючи, що *“зміними до статті 131 Конституції пропонується, що до складу Вищої ради юстиції входять переважно судді”*, Конституційний Суд дійшов висновку, що *“питання формування суддівського корпусу, переведення та просування по службі суддів фактично вирішуватиметься судовою гілкою влади, що гарантуватиме її незалежність від інших державних органів”*⁷².

З таким висновком Конституційного Суду погодитися не можна. Адже й сьогодні до складу Вищої ради

юстиції належать переважно судді (11 з 20). Але це зовсім не означає, що кадрові питання в судовій системі вирішує сама судова влада, і зовсім не гарантує її незалежності від інших державних органів.

2. Закріпити новий порядок формування Вищої ради юстиції та змінити її склад (ст. 131).

Запропонований проектом порядок формування Вищої ради юстиції не забезпечить її справжньої незалежності і не призведе до кардинальної зміни її складу. Отже, Вища рада юстиції й надалі залишатиметься політично залежним органом з усіма негативними наслідками для правосуддя.

Новий порядок формування Вищої ради юстиції формально відповідає європейським стандартам, оскільки він передбачає, що більшість її членів (12 з 20) становитимуть судді, обрані самими суддями – з’їздом суддів України. Однак, за нинішніх умов він не буде належно реалізований в Україні, оскільки судова реформа 2010р. зробила суддівське самоврядування формальним і практично повністю залежним від політичної влади. Крім іншого, це підтверджується результатами проведеного Центром Разумкова експертного опитування. Лише 4% експертів упевнені, що суддівське самоврядування в його нинішньому вигляді є істотним фактором забезпечення самостійності та незалежності суддів. Натомість 31% – вважають, що сьогодні воно не відіграє жодної ролі, 29% – визнають за нинішнім суддівським самоврядуванням незначний вплив, 26% – переконані в тому, що воно використовується владою для контролю над судами та суддями. Отже, воно не буде самостійним у визначенні представників суддівського корпусу у Вищій раді юстиції.

На думку провідних експертів, практика останніх років засвідчила, що з’їзд суддів – це зібрання *залежних* суддів, які завжди на безальтернативній основі вибирають до відповідних органів (у т.ч. до Вищої ради юстиції) того, “хто буде лояльно і вірно служити адміністрації Президента”⁷³.

Певні застереження викликає також призначення чотирьох членів Вищої ради юстиції з’їздом адвокатів України і з’їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ (по дві особи кожен). Попередній досвід дає підстави для сумніву в тому, що призначення цими суб’єктами членів Вищої ради юстиції відбудеться на демократичних засадах⁷⁴. Досить сказати, що організовувала попередні з’їзди представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ приватна установа, до утворення та функціонування якої був причетний С.Ківалов. Такий з’їзд постійно делегував його самого до Вищої ради

⁶⁹ Див.: Висновок Венеціанської комісії CDL(2013)014 від 14 червня 2013р.

⁷⁰ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції № 2-в/2013 від 19 вересня 2013р. (п. 3.3) – <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=220985>

⁷¹ Тут і далі за текстом наводяться дані експертного опитування, докладно описані в матеріалі “Судова реформа і стан судочинства в Україні: оцінки експертів”, розміщеному в цьому журналі.

⁷² Див.: Там само.

⁷³ Колишко: Янукович тотально посилює вплив на судову систему. – http://news.liga.net/interview/politics/902564_koliushko_yanukovich_totalno_usilit_vliyanie_na_sudebnuyu_sistemu.htm

⁷⁴ Див., наприклад: У БЮТ не поділили Вищу раду юстиції. – <http://www.pravda.com.ua/news/2009/06/1/3985693/>; Ківалов стверджує, що вони з Портновим легітимні. – <http://www.pravda.com.ua/news/2009/06/1/3987874/>



Позиція експерта

Олександр ВОЛКОВ,
суддя Верховного Суду України (1994-2010рр.)

Пропоновані законопроектом зміни дійсно формально відповідають міжнародним стандартам щодо утворення суду законом, принципів формування органів, які визначають кар'єру суддів, та ряду інших гарантій незалежності суддів – що знайшло позитивні висновки Європейської комісії “За демократію через право”.

Водночас проектом передбачається ряд спірних положень з точки зору відповідності іншим нормам Конституції, зокрема – визначення мережі судів Верховною Радою виключно за поданням Президента. При цьому, не пропонується зміни до ст.92 Конституції, яка встановлює, що судоустрій визначається виключно законами України.

Не зрозуміло також є пропозиція передбачити відповідні положення стосовно припинення повноважень судді Конституційного Суду в Розділі VIII Конституції – тоді як правовий статус таких суддів є спеціальним і регулюється положеннями Розділу XII Конституції.

Не враховані у проекті важливі гарантії незалежності суддів в аспекті діяльності суддівського самоврядування, хоч у ньому з'явилася пропозиція закріпити на конституційному рівні “відповідні ради суддів”. Очевидним виглядає намагання закріпити нинішній “зарегульований” стан суддівського самоврядування. У такому випадку виникає законодавче питання: чи може бути гарантією незалежності суддів призначення більшості членів Вищої ради юстиції з'їздом суддів – чисельністю 96 делегатів, склад і порядок обрання яких жорстко регламентований законом і більшість яких обирається відповідними конференціями суддів, делегатів яких, своєю чергою, визначають відповідні ради суддів (які, до речі, мають “формуватися” цими конференціями). Хіба це “самоврядування”? І чи будуть у цьому випадку відповідати суті “незалежності суддів” лише формальні ознаки організації структур, що мають її гарантувати?

Необгрунтовано видається пропозиція пролонгувати на невизначений час можливість звільнення суддів “за порушення присяги” після вилучення такої підстави з тексту ст.126 Конституції (п.4 Прикінцевих та перехідних положень). Законопроект також не усуває нерівність членів Вищої ради юстиції через збільшення числа посадових осіб, які належать до її складу за посадою.

юстиції (її членом С.Ківалов незмінно є з 1998р.). Великі шанси чергового призначення цим суб'єктом до складу Вищої ради має радник Президента А.Портнов, який останнім часом досяг істотних результатів у юридичній науковій та освітній сфері – став доктором юридичних наук, професором, завідувачем кафедри конституційного права Київського національного університету ім. Т.Шевченка⁷⁵.

Організацією з'їзду адвокатів за Законом “Про адвокатуру та адвокатську діяльність” займається Рада адвокатів України, яку очолює Л.Ізовітова (вона ж є головою Національної асоціації адвокатів України). Від самого початку діяльності Вищої ради юстиції (тобто, впродовж понад 15 років) Л.Ізовітова також незмінно є її членом від адвокатів⁷⁶.

⁷⁵ Див.: Сайт Київського національного університету ім. Т.Шевченка. – <http://law.univ.kiev.ua/kafedry/konstitutsiinoho-prava/item/128-portnov-andrii-volodymyrovych?lang=uk>

⁷⁶ Див. також статтю С.Сафулька “Дзвін по адвокатурі”, вміщену в цьому журналі.

⁷⁷ Див.: Висновок Венеціанської комісії CDL-(2013)014 від 14 червня 2013р.

⁷⁸ Див., наприклад, Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2010)029.

Така ситуація відповідним чином оцінена Венеціанською комісією, яка у своєму Висновку на президентський проект змін до Конституції рекомендувала Україні змінити законодавчий порядок призначення членів Вищої ради юстиції з'їздом адвокатів і з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ “з метою забезпечення демократичних виборів представників” адвокатури та науковців до Вищої ради юстиції⁷⁷.

Підтримуючи загалом пропонований законопроект у частині порядку формування Вищої ради юстиції, Венеціанська комісія у вказаному Висновку пояснила це тим, що “стаття 131 пропонує зовсім новий склад ВРЮ”. Це, на її думку, станеться, зокрема, в результаті того, що “згідно з новою пропозицією, судді обирають 12 членів”.

Однак, Венеціанська комісія при цьому не врахувала кількох важливих моментів, які свідчать, що Вища рада юстиції не тільки не буде “зовсім новою”, але може так статися, що вона зовсім не буде новою.

По-перше, Прикінцевими та перехідними положеннями законопроекту (п.11) передбачено, що “члени Вищої ради юстиції, які до набрання чинності цим Законом були призначені до складу Вищої ради юстиції з'їздом суддів України, продовжують виконувати свої повноваження до закінчення строку, на який їх призначено”. Таким чином, уже відповідно до нових положень Конституції троє з її нинішніх членів (К.Кравченко, І.Отрош, О.Удовиченко) залишаться у складі “нової” Вищої ради юстиції.

По-друге, продовжать свою діяльність у складі “нової” Вищої ради юстиції Генеральний прокурор В.Пшонка та Голова Верховного Суду Я.Романюк.

По-третє, з урахуванням зазначених вище обставин, великою є ймовірність чергового обрання до “нової” Вищої ради юстиції С.Ківалова, А.Портнова та Л.Ізовітової.

По-четверте, виходячи з нинішньої ситуації з суддівським самоврядуванням, не виключено, що з'їзд суддів України делегуватиме до складу “нової” Вищої ради юстиції тих суддів, які до нинішнього її складу були призначені іншими суб'єктами: С.Винокурова та М.Кобилянського (призначені Президентом), В.Колесниченка та В.Кузьмишина (призначені Верховною Радою), В.Татькова (призначений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури), І.Текміжева (призначений з'їздом адвокатів).

Таким чином, цілком реальною може виявитись ситуація, коли за новим “європейським” порядком більшість “нової” Вищої ради юстиції складатимуть представники її нинішнього складу. Тобто, за формою – це буде начебто нова Вища рада юстиції, за змістом (складом і принципами діяльності) – діюча, тобто “стара”. Водночас Венеціанська комісія неодноразово відзначала той факт, що Вища рада юстиції у нинішньому складі не є вільною від “підпорядкування політичному впливу”⁷⁸. Політичну



ангажованість нинішньої Вищої ради юстиції констатував також Європейський суд з прав людини у рішенні справі “Олександр Волков проти України”⁷⁹.

3. Розширити повноваження Вищої ради юстиції, наділивши її правом призначати суддів на адміністративні посади та звільняти їх з таких посад (ст. 131).

Такий порядок призначення суддів на адміністративні посади в судах було закріплено Законом “Про судоустрій і статус суддів”, хоча чинна Конституція Вищу раду юстиції цим правом не наділяє. **Пропозиція закріпити це право Вищої ради юстиції на конституційному рівні є додатковим свідченням того, що на цей час здійснення нею призначень голів судів та їх заступників є неконституційним.**

Венеціанська комісія жодного разу не висловлювала Україні рекомендацію закріпити в Конституції порядок призначення суддів на адміністративні посади в судах. Водночас вона вказувала на неконституційність наданого законом Вищій раді юстиції права призначати суддів на адміністративні посади в судах і звільняти їх з цих посад⁸⁰. При цьому Венеціанська комісія послалася на позицію Конституційного Суду України, який у Рішенні №9-рп/2002 від 21 травня 2002р. вказав, що “зі змісту положень Основного Закону України не випливає належність до відання Вищої ради юстиції внесення подань про призначення суддів на адміністративні посади в судах”.

Таким чином, пропозиція закріпити в Конституції право Вищої ради юстиції призначати суддів на адміністративні посади в судах є ще й спробою легітимізувати на конституційному рівні виконання Вищою радою юстиції упродовж 2010-2013рр. неконституційної функції.

Крім того, запропонований підхід до призначення суддів на адміністративні посади є необґрунтованим з точки зору забезпечення незалежності суддів та самостійності судів.

По-перше, будь-яке рішення щодо призначення на адміністративну посаду ставить того, кого призначили, в певну (більшу чи меншу) залежність від суб’єкта, який його призначив. У цьому разі цим суб’єктом є орган, який не належить до судової влади.

По-друге, це призведе до зосередження в одному органі (Вищій раді юстиції) 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. Ця небезпека багаторазово зростає в умовах відсутності реального поділу державної влади, нівелювання дії принципу верховенства права, наявної залежності судової влади.

З огляду на викладене, **правильним буде віднести питання призначення суддів на адміністративні**

посади до компетенції органів суддівського самоврядування, яке попередньо має бути звільнене від політичних та інших впливів.

4. Закріпити в Конституції положення, згідно з яким до відання Вищої ради юстиції належить “здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України” (ст. 131).

Така пропозиція видається необґрунтованою, оскільки правовий статус Вищої ради юстиції як конституційного органу визначається Конституцією⁸¹. Необхідність визначення повноважень Вищої ради юстиції виключно Основним Законом зумовлюється двома моментами. *По-перше*, важливістю для держави та суспільства здійснюваних цим органом функцій. *По-друге*, реальною небезпекою того, що “простими” законами буде розширюватися компетенція Вищої ради юстиції, що дедалі більше посилюватиме залежність від неї суддів. Можливість такої небезпеки підтверджується останньою законодавчою практикою в цій сфері, коли Вищу раду юстиції було наділено повноваженнями, не передбаченими Основним Законом (зокрема, правом: витребувати судові справи, розгляд яких не завершено; призначати суддів на адміністративні посади).

5. Передбачити як підставу звільнення судді з посади притягнення його до дисциплінарної відповідальності за вчинення передбаченого законом дисциплінарного правопорушення, несумісного з подальшим перебуванням судді на посаді (ст. 126).

Цією підставою пропонується замінити таку підставу звільнення судді з посади, як порушення присяги.

Венеціанська комісія висловлювала стурбованість наявністю в Україні вказаної підстави, відзначаючи її нечіткість (розпливчастість) і вказуючи, що це видається особливо небезпечним з огляду на можливість використання такої підстави як політичної зброї проти суддів. Вона рекомендувала Україні чітко визначити дії судді, що можуть призвести до дисциплінарної відповідальності⁸².

Європейський суд з прав людини в Рішенні у справі “Олександр Волков проти України” констатував, що передбачені українським законодавством підстави звільнення судді за порушення присяги є нечіткими та неоднозначними. Це порушує принцип правової визначеності, зумовлює непередбачуваність і вибірковість застосування заходів дисциплінарної відповідальності суддів, що загрожує їх незалежності.

Однак, нова підстава не розв’язує проблеми. Запропоноване проектом формулювання (“вчинення передбаченого законом дисциплінарного правопорушення, несумісного з подальшим перебуванням судді на посаді”) за своїм змістом є також нечітким і неоднозначним. Як і у випадку з “порушенням присяги”, з нього абсолютно не можна зрозуміти, про яке конкретне порушення йдеться. Це дозволяє зберегти у “звичайних” законах розмите описання ознак порушення присяги під новою назвою – “правопорушення, несумісне з подальшим перебуванням судді на посаді”.

⁷⁹ Див. також статтю М.Мельника ““Олександр Волков проти України”: рішення ЄСПЛ та його виконання”, вміщену в цьому журналі.

⁸⁰ Див.: Висновок Венеціанської комісії CDL-AD (2010)029.

⁸¹ Див.: Там само.

⁸² Див.: Там само.

Таким чином, залишатиметься можливість для зловживання дисциплінарними заходами стосовно суддів, що зумовлюватиме посилення їх залежності.

6. Передбачити як підставу звільнення судді з посади ненадання ним згоди на переведення до іншого суду в разі ліквідації чи реорганізації суду загальної юрисдикції, в якому він займає посаду (ст. 126).

Така підстава на практиці може бути використана для “очищення” судової системи від “неугодних” суддів, посилення залежності суддів від політичної влади та встановлення в такий спосіб контролю над судами. Для її застосування може штучно створюватися ситуація, за якої судді буде висловлена завідомо неприйнятна для нього пропозиція щодо переведення до іншого суду.

Слід зазначити, що під час судової реформи 2010р. її автори вже намагалися закріпити в неконституційний спосіб “примусову” підставу звільнення судді з посади у випадку реорганізації суду. Йдеться про законодавчу ініціативу, передбачену проектом Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення роботи Верховного Суду України”⁸³.

Цим проектом пропонувалося внести зміни до Перехідних положень Закону “Про судоустрій і статус суддів” щодо фактичного⁸⁴ зменшення числа суддів Верховного Суду з 95 до 20 та залишення, за рішенням Вищої кваліфікаційної комісії, на цих посадах тих суддів, які відповідають певним критеріям. Суддям, які, на думку Вищої кваліфікаційної комісії, не відповідали таким критеріям, пропонувалося погоджуватися на добровільне переведення до інших судів. У разі відмови – передбачалося звільнення їх з посади.

7. Залишити за Генеральним прокурором статус члена Вищої ради юстиції, який належить до її складу за посадою (ст. 131).

Венеціанська комісія неодноразово вказувала на те, що належність Генерального прокурора до складу Вищої ради юстиції не відповідає європейським стандартам. Таку ж думку висловив Європейський суд з прав людини у справі “Олександр Волков проти України”.

Так, раніше Венеціанська комісія зазначала, що “включення Генерального прокурора в якості члена ВРЮ за посадою викликає особливу занепокоєність, оскільки це може мати стримуючий ефект на суддів і сприймається як потенційна загроза”⁸⁵. Однак у Висновку стосовно президентського законопроекту змін до Конституції Венеціанська комісія дещо змінила свою позицію, пославшись на Пояснювальну записку до законопроекту, в якій зазначалося, що “причина збереження його статусу як члена Вищої ради юстиції полягає в тому, що Вища рада юстиції продовжує здійснювати свої повноваження з прийняття рішень

щодо порушення прокурорами вимог стосовно сумісності, а також зберігає повноваження розглядати скарги на рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності”⁸⁶.

Остаточний варіант цього проекту, який Президент вніс до Верховної Ради, обмежує правовий статус Генерального прокурора як члена Вищої ради юстиції, вказуючи, що він “не бере участі в голосуванні при прийнятті Вищою радою юстиції рішень стосовно суддів” (такого обмеження у проекті, надісланому Л.Кравчуком до Венеціанської комісії, не було). Тобто, Генеральний прокурор матиме статус “неповноцінного” члена Вищої ради юстиції, що саме по собі є правовим нонсенсом.

Однак це не усуває потенційної загрози незалежності суддів, яка зумовлюється належністю Генерального прокурора до складу Вищої ради юстиції, оскільки за ним залишатиметься право брати участь у розгляді усіх питань стосовно суддів, що об’єктивно може “мати стримуючий ефект на суддів”.

Крім того, це ще більше ставить під сумнів доцільність віднесення до компетенції Вищої ради юстиції розгляду пропонованих проектом питань прокурорської кар’єри.

ВИСНОВКИ

Більшість положень Законопроекту формально відповідають європейським стандартам. Однак, враховуючи це, його необхідно оцінювати насамперед і переважно через призму вітчизняних реалій. Образно кажучи, положення Законопроекту потрібно “накласти” на реальну політично-правову ситуацію і в такий спосіб – спрогнозувати результати їх дії. Якщо саме так оцінювати Законопроект, то можна дійти однозначного висновку про його неприйнятність та небезпеку для незалежності суддів і для вітчизняного правосуддя загалом.

У Законопроекті чітко відбивається тенденція, притаманна вітчизняному законотворенню останнього часу. А саме: використання європейських стандартів для збереження і зміцнення недемократичної форми державного правління, у випадку з судочинством – для посилення залежності суддів. Алгоритм такого використання простий: запозичити європейську форму та наповнити її потрібним змістом. Фактично відбувається своєрідне пристосування європейських стандартів до вітчизняних реалій.

Це пристосування, крім іншого, здатне ввести в оману європейські структури, які оцінюють відповідні законодавчі ініціативи відповідно до форми стандарту і власного (європейського) погляду на їх запровадження. Тому в багатьох випадках поза такою оцінкою залишаються обставини, що характеризують справжні цілі і зміст відповідних законодавчих ініціатив. Саме цим можна пояснити загалом позитивний висновок Венеціанської комісії стосовно президентського Законопроекту змін до Конституції в частині правосуддя. Слід, однак, зауважити, що стосовно кількох ключових положень (зокрема, щодо належності до складу Вищої ради

⁸³ Реєстр. №7447 від 9 грудня 2010р. – <http://w1.c1.rada.gov.ua>

⁸⁴ Нормативно зменшення кількості суддів Верховного Суду до 20 осіб було закріплено в частині першій ст.39 Закону “Про судоустрій і статус суддів” в редакції від 7 жовтня 2010р.

⁸⁵ Див.: Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2010)029 (п. 30).

⁸⁶ Див.: Висновок Венеціанської комісії CDL-(2013)014 (п. 39).

юстиції Генерального прокурора та доцільності існування Вищої кваліфікаційної комісії суддів як фактичного “дублера” Вищої ради юстиції) відбулася певна трансформація позиції Венеціанської комісії. Це може свідчити про те, що автори судової реформи для відстоювання своїх ініціатив навчилися успішно працювати не лише всередині держави (з вітчизняними політиками та Конституційним Судом), але й на міжнародному рівні.

Висновок Конституційного Суду стосовно Законопроекту не відзначається ґрунтовністю та переконливістю правової аргументації. Понад те, окремі його положення вказують щонайменше на непослідовність у висловленні ним правової позиції з одного й того самого питання.

У разі практичного запровадження положень Законопроекту, посилення гарантій незалежності суддів відбудеться формально (“на папері”), в реальності – відбудеться посилення залежності суддів.

Проект порушує баланс державної влади в Україні, закріплений в чинній Конституції. Він істотно змінює конституційні повноваження Верховної Ради і Президента стосовно судової влади. Ним пропонується кардинально змінити ситуацію у трикутнику владних взаємовідносин (Верховна Рада – Президент – судова влада) на користь Президента. Верховна Рада повністю вилучається з механізму формування суддівського корпусу. Водночас повноваження Президента істотно розширюються – він “замикає” на собі вирішення всіх кадрових питань у судовій системі, а також питань організації діяльності судової системи. Таким чином відбудеться руйнування системи протизваг у вітчизняній системі влади, яку було визначено в Конституції 1996р. і завдяки якій Україна до сьогодні зберігає можливість демократичного розвитку.

За таких обставин можна також говорити про наявність ознак “замаху” на порушення принципу поділу державної влади, який закріплено у ст.6 Конституції і який предметно втілено в конституційних повноваженнях кожної з гілок влади та Президента.

Проект позбавляє Верховну Раду права самостійно виконувати законодавчу функцію стосовно визначення судоустрою. Він начебто передбачає передачу від Президента до Верховної Ради повноважень з визначення мережі, утворення, реорганізації та ліквідації судів. Але таке право за єдиним законодавчим органом закріплюється лише номінально, оскільки Верховна Рада зможе реалізувати його лише за поданням Президента. Отже, без відповідної законодавчої ініціативи Президента вказане право Верховної Ради є “мертвим”. На практиці це означатиме, що питання визначення мережі, утворення, реорганізації та ліквідації судів де-факто буде вирішувати Президент. Особливо це стосується ситуації, за якої Президент матиме в Парламенті свою більшість, яка лише формалізуватиме його ініціативу.

Проект не лише не усуває політичний вплив на формування суддівського корпусу (як це стверджують автори проекту), а значно посилить його. Якщо за чинною Конституцією політичний вплив на судову владу “диверсифіковано” між двома політичними суб’єктами – Верховною Радою і Президентом, то за проектом цей вплив концентрується в руках одного політичного суб’єкта – Президента. Слід врахувати, що Венеціанська комісія вперше висловила за передачу повноважень з обрання суддів від Верховної Ради до Президента за зовсім іншої політико-правової ситуації (2006-2008рр.), коли співвідношення владних повноважень Парламент-Президент було кардинально іншим. Як зазначають провідні конституціоналісти України, тоді це мало сенс, оскільки у Президента не було тих великих повноважень, які він отримав у 2010р. після скасування “конституційної реформи 2004р.”⁸⁷

Проект легалізує запроваджені у вітчизняне законодавство в результаті судової реформи 2010р. 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).

У багатьох випадках Законопроектом пропонується привести Конституцію у відповідність до “звичайних” законів України. *По-перше*, це саме по собі є нонсенсом (оскільки відповідно до принципу верховенства права має бути навпаки). *По-друге*, це вказує на штучність “підтягування” положень “звичайних” законів до рівня конституційних та/або про їх нинішній неконституційний характер (крім вказаних вище це стосується: автоматизованого розподілу справ між суддями; добору кандидатів на посаду судді на конкурсній основі; побудови судової системи судів загальної юрисдикції в Україні за принципом інстанційності).

Є підстави вважати, що пропозиція скасувати п’ятирічний строк призначення на посаду судді вперше має за мету не стільки деполітизацію процедури формування суддівського корпусу, скільки розширення за рахунок такої зміни повноважень Президента в цій сфері та закріплення за ним виключного права призначення і звільнення суддів.

Запропонований Законопроектом підхід не розв’яже проблему функціонування Вищої ради юстиції – він лише зовнішньо “європеїзує” цей орган, не змінивши його принципів діяльності та більшості його нинішнього складу.

Законопроект містить ряд інших положень, які видаються юридично необґрунтованими та місять серйозні ризики для незалежності суддів. Усе це дає підстави для висновку, що в запропонованому вигляді Законопроект не може бути ухвалений. Його прийняття матиме для вітчизняного правосуддя більше негативу, ніж позитиву. ■

⁸⁷ Див.: Блудша М. Зміни до Конституції: президент чи то весільний генерал, чи то директор. – <http://ua.racurs.ua/342>

4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

ВИСНОВКИ¹

Судова реформа стала однією з перших масштабних законодавчих ініціатив, реалізованих новою політичною командою В.Януковича після його перемоги на президентських виборах 2010р.² До її започаткування було встановлено контроль Президента над Парламентом – шляхом створення в ньому пропрезидентської коаліції, а також розширено повноваження Президента в частині його впливу на виконавчу владу – шляхом скасування т.зв. конституційної реформи 2004р. Обидва ці заходи були здійснені в сумнівний, з точки зору Конституції, спосіб і в обох випадках ключову роль відіграли рішення Конституційного Суду, прийняті в інтересах нової влади. Таким чином, головними суб'єктами судової реформи 2010р. стали Президент, Парламент (парламентська більшість) і Конституційний Суд.

Здійснення судової реформи зумовлювалося об'єктивною необхідністю реформування вітчизняного судочинства відповідно до міжнародних стандартів і реального забезпечення конституційного права громадян на судовий захист. Вітчизняний суд не належно мірою відповідав цим стандартам і вимогам як через історичний спадок, так і через постійну боротьбу політичних сил та інститутів за вплив на судову владу, яка не припинялася з моменту набуття Україною незалежності та набула особливої гостроти у 2007-2009рр. Про необхідність і наміри влади реформувати систему судочинства свідчить, зокрема ухвалення у 2006р. *Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів*.

Однак, проголошуючи у 2010р. необхідність реформування системи судочинства з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів, нова влада мала намір використати реформу у власних цілях, а саме – підпорядкувати судову владу Главі держави та його політичній команді. "Владна вертикаль", яку будувала і зміцнювала ця команда, без встановлення контролю над судами була б неповною і слабкою (незахищеною).

Тому процеси підготовки і здійснення судової реформи мали ряд особливостей: вони відбувалися в умовах повного домінування в політичній

системі України Президента; мали закритий і непрозорий характер; містили елементи маніпулювання громадською думкою як українського суспільства, так і міжнародної спільноти. Притаманні реформі були також такі риси, як ігнорування висновків і рекомендацій науковців та експертів, чинної на той час *Концепції вдосконалення судівництва*, оперативність здійснення заходів, що межувала з поспішністю та демонструвала наполегливість влади в досягненні її цілей.

Загалом, судова реформа 2010р. не досягла офіційно декларованих цілей. Запровадивши певні позитивні заходи (новий порядок добору кандидатів на посаду судді; практична підготовка кандидатів на посаду судді та періодичне навчання суддів; збільшення суддівської винагороди (насамперед, суддям місцевих судів); зменшення повноважень голови суду та розширення повноважень зборів суддів; встановлення підзвітності Державної судової адміністрації з'їзду суддів України тощо), вона не вирішила найбільш гострих, системних застарілих проблем, натомість породивши ряд нових.

Насамперед, реформа суттєво вплинула на характер державної влади в Україні. Вона завершила (на цей час) згадану вище політичну боротьбу за судову владу, яка фактично перестала існувати як самостійна та незалежна гілка влади та була "вбудована" у президентську "вертикаль влади". Відповідно: нівельовано конституційний принцип поділу державної влади; порушено притаманний демократичній правовій державі баланс гілок влади (системи стримувань і противаг), втрачено їх функціональну самостійність і незалежність; ліквідовано незалежний судовий контроль над діяльністю законодавчої і виконавчої влади, Президента, прокуратури та інших органів державної влади. Примітно, що неконституційна зміна статусу судової влади відбулася шляхом використання легальної юридичної форми – прийняття відповідних законів та їх виконання.

Показово, що цьому не завадив Конституційний Суд, який своїми рішеннями не лише легітимізував судову реформу, але й у ряді випадків створив юридичні передумови для законодавчого закріплення і практичної реалізації вочевидь неконституційних положень. Аналіз рішень

¹ Див. також: Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи. Інформаційно-аналітичні матеріали Центру Разумкова, квітень 2013р., с.91-95. – Сайт Центру Разумкова, <http://www.razumkov.org>

² Доречно зауважити, що з огляду на спрямованість, зміст і наслідки, кардинальні зміни, яких у 2010р. зазнало вітчизняне судочинство, не можуть бути визнані судовою реформою – оскільки вони переважно не мали прогресивного характеру та не призвели до покращення ситуації із правосуддям в Україні. Тому вказані перетворення можуть іменуватися судовою реформою лише умовно – для їх термінологічного означення.

Конституційного Суду в поєднанні з наявними експертними та суспільними оцінками його діяльності дають підстави говорити про кризу вітчизняного конституційного судочинства.

Особливо слід відзначити істотне послаблення внаслідок реформи громадського і правового контролю над діяльністю самих судів, що створює сприятливі передумови для судового свавілля та безкарності суддів за ухвалення неправосудних рішень. У поєднанні з посиленням впливу прокуратури на правові, політичні, економічні та інші процеси в державі та суспільстві це зумовлює ситуацію, за якої суд разом з прокуратурою та іншими правоохоронними органами виступає складовою єдиного “силового” механізму держави, діяльність якого спрямована насамперед і переважно на захист діючої влади.

Характерною особливістю вітчизняного судочинства після судової реформи стала прогнозованість судових рішень у справах, у яких простежується інтерес діючої влади (т.зв. політичні справи, зокрема, стосовно Ю.Тимошенка, Ю.Луценка та інших високопосадовців попереднього уряду), справи про виборчі спори, справи стосовно реалізації громадянами права на мирні збори тощо). Це може додатково вказувати на посилення політичного впливу на суди та їх зовнішню керованість.

Реформа забезпечила організаційну єдність функціонування як органів судової влади (судів), так і органів, які забезпечують її діяльність (Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Державна судова адміністрація) та органів суддівського самоврядування. На зміну протистоянням, характерним для 2007-2009рр., прийшли взаємодія і злагодженість дій усіх вказаних суб'єктів. Однак, цю єдність навряд чи можна оцінити позитивно, оскільки, *по-перше*, її досягнуто шляхом вихолощення правового змісту діяльності цих органів, *по-друге*, саме вона забезпечує можливість зовнішнього (політичного) керівництва судами та суддями, а тому підтримується ззовні та переслідує цілі, що далеко не завжди збігаються з інтересами правосуддя.

Реформа посилила залежність судової влади та суддів: як зовнішню – від інших гілок влади та державних інститутів, насамперед Президента і прокуратури, так і внутрішню – від Вищої ради юстиції і голів судів. Зокрема, це сталося в результаті неконституційного розширення повноважень Вищої ради юстиції, зміни принципів її діяльності, встановлення нових підстав притягнення суддів до відповідальності.

Водночас, було істотно послаблено роль суддівського самоврядування і звужено соціальні гарантії суддів. Реформа супроводжувалася кардинальними кадровими змінами, внаслідок чого відбулося “вимивання” професійного ядра суддівського корпусу і призначення на ключові посади в судовій системі відданих владі кадрів.

Таким чином, реформа не розв'язала застарілі системні проблеми судочинства, зокрема такі, як: політизованість процедури формування суддівського корпусу; залежність судів і суддів; хронічне недофінансування судової влади; надзвичайно висока завантаженість судів і порушення ними розумних термінів розгляду справ; масове невиконання судових рішень, тощо. Усе це, в поєднанні з новими проблемами, породженими судовою реформою, мало наслідком зростання закритості судової системи та підвищення рівня корумпованості сфери судочинства – що, своєю чергою, призвело до погіршення доступності правосуддя, звуження можливостей реалізації права громадян на справедливий суд.

Це підтверджують і результати соціологічних досліджень: у жовтні 2013р., відповідаючи на питання про вплив судової реформи на ситуацію з правосуддям у країні, переважна більшість респондентів засвідчили, що ситуація у цій сфері, на їх думку, погіршилась або не змінилася; покращення відзначили лише 2% опитаних. Привертає особливу увагу критичність громадської думки про рівень корумпованості судової системи: тією чи іншою мірою її вважають корумпованою 83% громадян (у т.ч. 47% – упевнені, що в цій системі “все охоплено корупцією”).

У загальному підсумку, реформа не усунула фундаментальної перешкоди для виконання вітчизняними судами їх суспільного і правового призначення – критично низького рівня суспільної довіри до суду. Сьогодні судам повністю довіряють лише 2% громадян країни, повністю підтримують діяльність судової системи – 4%. Отже, в Україні немає такої базової суспільної передумови виконання судом функції правосуддя, як суспільна довіра до суду. Це веде до втрати суспільної легітимності суду, а також значною мірою нівелює як правовий статус суду, так і юридичне значення його рішень, істотно знижуючи ефективність виконання судом його функцій.

На цей час судова реформа вступила до вирішального етапу – конституційного. Результати дослідження свідчать, що цей етап, як і вся судова реформа, характеризується непрозорістю, розбіжністю офіційно декларованих і справжніх цілей, а також своєрідним використанням не лише вітчизняних дорадчих і громадських структур, але й міжнародних інститутів, а також – самих європейських норм і стандартів.

Так, у випадку із законопроектом “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”, Адміністрацією Президента фактично була використана Конституційна Асамблея – для створення видимості демократичності підготовки законопроекту та надсилання його до Венеціанської комісії з метою отримання висновку. А загалом позитивний Висновок Венеціанської комісії – для відмови від подальшого фахового обговорення та вдосконалення законопроекту.

Тим часом, реалізація на практиці цього законопроекту – більшість положень якого *формально* відповідають міжнародним стандартам – у контексті українських суспільно-політичних реалій, містить досить ризиків як для правосуддя, так і для всієї системи державної влади, оскільки може призвести до встановлення тотального політичного контролю над судовою владою.

Водночас, попереднє ухвалення законопроекту дозволяє наразі вносити до нього зміни. Отже, для фахівців, правників-практиків, правозахисників, громадськості відкрито певне “вікно можливостей” для вдосконалення законопроекту і приведення його у реальну відповідність до європейських стандартів правосуддя та функціонування демократичної правової держави загалом. “Євроінтеграційний” характер законопроекту, на якому наголошують його автори, має набуті сутнісного змісту, а не формальних ознак.

ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ³

Реальне запровадження в Україні європейських стандартів незалежності судової влади і справедливого правосуддя потребує певних передумов. Насамперед – політичної волі діючої влади і всіх політичних сил до відмови від прагнення зробити суд “ручним і керованим” і спрямування зусиль на утвердження в державі незалежного і справедливого суду. Без такої політичної волі істотні позитивні зміни у сфері судочинства є неможливими.

Створення необхідних політичних, правових і суспільних умов для дії в Україні міжнародних стандартів у сфері судочинства передбачає:

- **реальний поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову;**
- **проведення вільних, чесних і демократичних виборів;**
- **забезпечення повноцінної дії принципу верховенства права;**
- **здійснення кардинального реформування прокуратури.** Сьогодні прокуратура фактично є “силовим” органом з чітко визначеною політичною орієнтацією і повністю домінує у правовій системі України. Статус, функції і повноваження прокуратури мають бути приведені у відповідність до європейських стандартів. Прокуратура має бути невідкладно позбавлена функцій попереднього слідства та т. зв. загального нагляду без будь-якої їх пролонгації;
- **свободу слова та незалежності ЗМІ.** Об’єктивне і всебічне висвітлення процесів, що відбуваються в судовій системі (як пов’язаних із

здійсненням судочинства, так і тих, що стосуються нормативно-правового, кадрового, фінансового, організаційного та іншого забезпечення функціонування судів та діяльності суддів), дає можливість: запобігти неправомірному впливу на суд і суддів; уникнути неправосудних судових рішень; забезпечити невідворотність юридичної відповідальності суддів за винесення неправосудних рішень, а інших осіб – за втручання в діяльність судів і суддів;

- **запровадження громадського моніторингу діяльності судів.** Моніторинг передбачатиме виявлення, фіксацію, оприлюднення її недоліків та порушень, допущених суддями під час розгляду конкретних судових справ. Такого роду суспільна інформація може слугувати фактичною підставою для проведення відповідними державними органами перевірок і вжиття необхідних заходів правового реагування.

Подальша розбудова правосуддя може здійснюватися лише після відновлення зруйнованих судовою реформою 2010р. гарантій самостійності судової влади та незалежності суддів.

I. Відновлення справжньої самостійності та незалежності суддівського самоврядування:

зміна підходів до нормативно-правового врегулювання організації та діяльності суддівського самоврядування: на законодавчому рівні мають визначатися лише їх правові засади, а детальна регламентація діяльності повинна здійснюватися рішеннями вищих органів суддівського самоврядування – з’їздом суддів та Радою суддів України. Це обумовлюється природою професійного самоврядування (яке покликане вирішувати питання внутрішньої діяльності судів), а також необхідністю забезпечення його самостійності та незалежності;

запровадження організації системи органів суддівського самоврядування за новим принципом – територіальним (замість принципу спеціалізації судів, який діє сьогодні). Такий підхід спрямований на усунення штучних факторів, які роз’єднують судову систему, ускладнюють здійснення судочинства, послаблюють незалежність судової влади. Він передбачає, з одного боку, ліквідацію конференцій і рад суддів спеціалізованих судів⁴, з іншого – утворення регіональних (обласних) конференцій суддів;

зміна принципів формування з’їзду суддів України та Ради суддів України (зокрема, зміна принципу рівного представництва в них суддів різних судових юрисдикцій на принцип пропорційного представництва; розширення представництва суддів у вищих органах суддівського самоврядування – істотне збільшення числа делегатів з’їзду суддів

³ Ці пропозиції та рекомендації були предметом експертної дискусії, яка відбулася в Центрі Разумкова 26 вересня 2013р. У дискусії взяли участь представники судової влади, юридичних навчальних і наукових закладів, аналітичних центрів, громадських організацій, що спеціалізуються на питаннях судочинства.

⁴ Аналогічний підхід до організації суддівського самоврядування пропонують фахівці Центру політико-правових реформ. Див.: Українське правосуддя: вимір у контексті європейських стандартів (матеріали міжнародної конференції). – Київ, 12 вересня 2013р., с. 31.

і членів Ради суддів України; зміна порядку визначення делегатів з'їзду; обмеження делегування на з'їзд суддів, які обіймають адміністративні посади);

проведення з'їзду суддів України за новим порядком. Цей порядок має забезпечити широке представництво суддівського корпусу на з'їзді, делегати на який обираються справді на демократичних засадах. Встановлення заборони обирати делегатами з'їзду тих суддів, які обиралися делегатами після набуття чинності Закону “Про судоустрій і статус суддів”;

формування нового складу Ради суддів України. Встановлення заборони обирати її членами суддів, які входили до її складу і складу інших рад суддів після набуття чинності Закону “Про судоустрій і статус суддів”;

віднесення до повноважень органів суддівського самоврядування вирішення такого питання внутрішньої діяльності судів, як призначення (обрання) суддів на адміністративні посади в судах;

запровадження процедури обов'язкового погодження проекту видатків на фінансування судової влади (під час підготовки Державного бюджету) з вищими органами суддівського самоврядування (Радою суддів України), законодавче закріплення гарантії виділення коштів на діяльність судової влади на рівні, не нижчому за фактичні потреби на процесуальну діяльність.

II. Забезпечення функціонування судової влади на правових засадах:

проведення переатестації частини суддівського корпусу – індивідуальної перевірки (оцінки) суддів на відповідність їх діяльності Конституції і законам України. Предметом такої перевірки (оцінки) має стати діяльність тих суддів, які під час ухвалення судових рішень виявляли очевидну упередженість (політичну та іншу ангажованість) або допускали поведінку, вочевидь несумісну із статусом судді. Такій перевірці (оцінці) мають підлягати, зокрема, судді, що ухвалювали судові рішення, через які Європейським судом з прав людини визнано порушення Україною Європейської конвенції з прав людини.

Ця процедура має бути регламентована спеціальним законом і здійснюватися відповідним органом (органами) в рамках юридичної процедури за чітко визначеними критеріями відбору суддів, які підлягатимуть перевірці, та оцінки їх діяльності.

Для суддів, призначених на посаду вперше, одним з варіантів проведення процедури переатестації може бути спеціально змінений для цього механізм обрання на посаду судді безстроково.

Обов'язковою також є така переатестація працівників прокуратури (передусім, керівного складу) за аналогічними підставами і критеріями.

III. Створення ефективного механізму формування незалежного та компетентного суддівського корпусу:

зміна персонального складу Вищої ради юстиції із встановленням заборони входити до її складу особам, які до цього вже були її членами або членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, або обіймали адміністративні посади в судах після судової реформи 2010р.;

зміна персонального складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з встановленням заборони входити до її складу особам, які були призначені її членами на підставі Закону “Про судоустрій і статус суддів”, а так само були членами Вищої ради юстиції;

вилучення з повноважень Вищої ради юстиції права призначати суддів на адміністративні посади в судах, яке не віднесено до її повноважень Конституцією;

забезпечення демократичного характеру діяльності Вищої ради юстиції – повернення попередніх (які існували до судової реформи 2010р.) принципів щодо: забезпечення кворуму її засідань; процедури ухвалення рішень; порядку розгляду питань відповідальності суддів, у т.ч. їх звільнення за порушення присяги;

встановлення чітких конкретних підстав дисциплінарної відповідальності суддів та підстав звільнення їх за порушення присяги – замість “розмитих” і неоднозначних підстав, які встановлено в результаті судової реформи 2010р. та які передбачають переважання суб'єктивних критеріїв їх визначення та дають можливість для застосування вибіркової під час вирішення питання про відповідальність судді;

посилення процесуальних гарантій захисту судді від висунутого йому обвинувачення у вчиненні дисциплінарного проступку чи порушення присяги. Зокрема, встановлення, що рішення Вищої ради юстиції щодо звільнення судді за порушення присяги приймається не менш ніж двома третинами голосів від її конституційного складу;

визначення на законодавчому рівні строку давності притягнення суддів до відповідальності (звільнення з посади) за порушення присяги. Відсутність такого строку не лише є юридичним нонсенсом, але й: 1) порушує принцип правової визначеності відповідальності суддів; 2) є потужним засобом встановлення залежності суддів (тривалі “тримання їх на гачку”); 3) створює передумови для зловживання Вищою радою юстиції повноваженнями із застосування дисциплінарних заходів стосовно суддів;

розширення переліку дисциплінарних стягнень стосовно судді з метою забезпечення адекватного правового реагування та диференційованого підходу до визначення дисциплінарної відповідальності судді залежно від характеру порушення, форми вини, його наслідків тощо;

законодавче визначення звільнення судді за порушення присяги видом дисциплінарного стягнення, яке накладається в рамках процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності;

уніфікація процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності незалежно від рівня суду, в якому вони працюють;

усунення існуючого дублювання в кадровому забезпеченні судової влади, зумовлене наявністю двох державних органів з аналогічними повноваженнями – Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Визначення єдиного державного органу (Вища рада юстиції), до компетенції якого належали б питання суддівської кар'єри – призначення (обрання) суддів на посаду, їх звільнення, дисциплінарної відповідальності. Це має спростити і зробити ефективнішим механізм набуття статусу судді, його позбавлення та притягнення судді до відповідальності;

передбачення нового порядку складення ново-призначеними суддями присяги (як варіант: перед Радою суддів України чи зборами суддів певного регіону);

зміна порядку переведення судді, обраного безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації. Рішення про таке переведення має приймати не Президент (як це є зараз), а Парламент, до компетенції якого Конституція відносить обрання на посаду судді безстроково. У перспективі (після зміни Конституції) цю функцію має виконувати Вища рада юстиції;

передбачення конкурсного порядку переведення суддів з одного суду до іншого суду вищого рівня чи іншої спеціалізації;

законодавче забезпечення (відновлення) повноважень профільного парламентського комітету щодо розгляду питань про обрання на посаду судді та звільнення з цієї посади, які б відповідали конституційним функціям парламентського комітету (ст. 89 Конституції). Зміна нинішнього порядку розгляду цих питань Верховною Радою, який: *по-перше*, фактично унеможливує їх розгляд Верховною Радою по суті; *по-друге*, “зобов’язує” Верховну Раду ухвалити рішення про звільнення судді з посади (в т.ч. за порушення присяги) навіть за відсутності для цього підстав;

запровадження практики “публічної персоналізації” судових рішень – широкого інформування громадськості стосовно судді (суддів), який ухвалив відповідне судове рішення. Така практика має утвердити в суспільстві, а також суддівському корпусі розуміння того, що не існує “безликих” судових рішень і що кожне судове рішення – це результат діяльності конкретного судді. Ця новела покликана підвищити насамперед моральну відповідальність суддів, утримати їх від ухвалення завідомо неправосудних рішень під загрозою суспільного осуду та юридичної відповідальності;

повернення попереднього порядку судового оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради, Президента, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, передбачивши можливість їх перегляду в апеляційному та касаційному порядку.

IV. Належне забезпечення реалізації права на судовий захист

наділення Верховного Суду правом переглядати судові рішення: 1) усіх судів нижчих інстанцій, а не лише судів касаційної інстанції, як це є зараз; 2) з підстав неоднакового (неправильного) застосування судами всіх норм права (як матеріального, так і процесуального), а не лише норм матеріального права, як є це зараз;

скасування інституту допуску вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом, який: 1) штучно створює перепони для доступу до правосуддя; 2) безпідставно позбавляє фізичних і юридичних осіб ефективного національного засобу судового захисту їх прав, свобод та законних інтересів; 3) дискримінує Верховний Суд як найвищий судовий орган держави, вивисуючи над ним суди нижчого рівня, – вищі спеціалізовані суди;

визначення Верховного Суду єдиним судовим органом України, уповноваженим переглядати справи в разі встановлення відповідною міжнародною судовою установою (зокрема, ЄСПЛ) порушення Україною міжнародних зобов’язань під час вирішення справи судом;

повне та належне виконання рішень Європейського суду з прав людини. У контексті функціонування вітчизняної судової системи особливе значення має виконання рішення ЄСПЛ у справі “Олександр Волков проти України”, що, крім виплати визначеного судом відшкодування, передбачає вжиття:

додаткових заходів індивідуального характеру – забезпечення “відновлення заявника на посаді судді Верховного Суду в найкоротший термін”;

заходів загального характеру, спрямованих на усунення зазначених у Рішенні ЄСПЛ системних проблем та їх першопричин (упередженість та ангажованість Вищої ради юстиції, політизованість процесу звільнення суддів з посади, відсутність строків давності звільнення суддів за порушення присяги, неможливість апеляційного та касаційного оскарження в такій категорії судових справ, неоднакова судова та інша практика притягнення суддів до відповідальності тощо);

заходів з перегляду судових рішень Вищого адміністративного суду, ухвалених нелегітимним складом суду;

запровадження обов’язкового правового реагування на рішення Європейського суду з прав людини, якими встановлено порушення Україною (її судами) Європейської конвенції з прав людини,

у формі відповідальності посадових осіб, з вини яких було допущено таке порушення. Це реагування має бути одним з елементів виконання рішень ЄСПЛ і передбачати, зокрема, правову оцінку діяльності вітчизняних суддів (за необхідності – прокурорів та інших посадовців), безпосередньо причетних до постановлення судових рішень, якими допущено порушення конвенційних прав і свобод фізичних та/або юридичних осіб. З цією метою внести необхідні зміни до Закону “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” та інших законів;

перегляд скорочених у результаті судової реформи процесуальних строків, які в багатьох випадках не можна вважати “розумними” для забезпечення справедливого розгляду судових справ. Вони: *по-перше*, істотно ускладнюють реалізацію права громадян на судовий захист; *по-друге*, знижують якість судочинства, оскільки не дозволяють суду всебічно та повно дослідити всі обставини справи; *по-третє*, створюють передумови для посилення залежності суддів, які за умов надмірного навантаження не в змозі їх дотримати, об’єктивно стаючи “порушниками” закону та постійно перебуваючи під загрозою дисциплінарної та іншої відповідальності;

вилучення з процесуальних кодексів положень, які фактично позбавляють громадян доступу до касаційної інстанції. Це стосується положень, відповідно до яких суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження у справі, якщо “*касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи*”. Таким чином суддя без розгляду справи фактично ухвалює рішення в ній по суті, яке завжди є негативним для суб’єкта звернення з касаційною скаргою. У такий спосіб зацікавлені особи (сторони) позбавляються права на касаційний перегляд їх справ;

запровадження інституту прецеденту для розгляду судових справ певної (однотипної) категорії;

прийняття Закону “Про порядок фінансування судової влади в Україні”, яким з метою забезпечення фінансових і матеріальних засад незалежності судів визначити особливості процедури планування бюджетних асигнувань на фінансування судової влади, виділення та розподілу таких коштів, їх використання, здійснення контролю за їх використанням тощо.

V. Конституційна реформа в частині правосуддя

З огляду на реальний стан вітчизняного правосуддя, його конституційне реформування має передбачати:

відмову від остаточного ухвалення Парламентом президентського проекту Закону “Про внесення

змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів” з огляду на прогнозовані його негативні наслідки для незалежності суддів⁵;

внесення на нинішньому етапі до Конституції лише тих змін, які є справді необхідними для поліпшення ситуації у сфері правосуддя, зокрема, для: переформатування складу Вищої ради юстиції; зменшення випробувального терміну для суддів, призначених на посаду вперше, – з п’яти до двох (трьох) років; усунення такої підстави звільнення судді з посади за порушення присяги.

Оптимальним видається порядок, за яким Вища рада юстиції складається з 15 членів, які обираються з’їздом суддів України (9 осіб) та Верховною Радою (5 осіб) строком на п’ять років і здійснюють повноваження на постійній основі. За посадою до складу Вищої ради юстиції має належати Голова Верховного Суду. Обрання третини складу Вищої ради юстиції Парламентом (від різних фракцій) має забезпечити максимально можливий баланс політичного впливу на цей орган, якого сьогодні не можна досягти шляхом обрання членів Вищої ради юстиції відповідними органами адвокатської та наукової спільноти. Передбачити заборону повторного обрання однієї і тієї ж особи до складу Вищої ради юстиції;

закріплення на конституційному рівні в перспективі:

триланкової судової системи, яку складають місцеві, апеляційні суди та Верховний Суд України;

нового порядку призначення (обрання) суддів на посаду, звільнення з посади та позбавлення суддівського імунітету – органом, відповідальним за формування суддівського корпусу (Вищою радою юстиції);

нового змісту імунітету суддів за рахунок зменшення обсягу їх т. зв. особистої недоторканності;

положення про те, що судочинство в Україні здійснюється українською мовою.

Видається доцільним вивчити питання про запровадження процедури періодичного (через кожних 5 або 10 років) отримання суддями “**вотуму довіри**”, що передбачає оцінку їх діяльності громадянами та/або органами місцевого самоврядування з можливим ініціюванням питання про звільнення судді з посади. Це також стосується права на висловлення “**вотуму довіри**” Верховною Радою, яка зможе розглядати це питання за пропозицією не менш як третини депутатів від конституційного складу Парламенту.

Найбільш оптимальним і продуктивним підходом до організації роботи з удосконалення Конституції в частині правосуддя видається **створення Верховною Радою Конституційної комісії для підготовки змін до Основного Закону** з представників усіх парламентських фракцій із залученням до її роботи провідних науковців, експертів, представників громадських організацій. ■

⁵ Див. Аналіз проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів”, вміщений у розділі 3 цього журналу.

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 здійсненої 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 напрямками 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 і 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 частіше 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 виявилося 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.

Проект закону “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

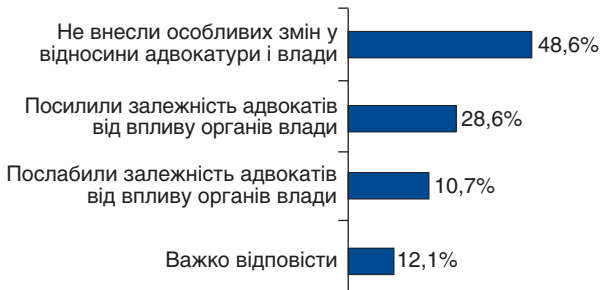


* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

До яких наслідків у сфері правосуддя призвели зміни статусу Верховного Суду?
% опитаних експертів



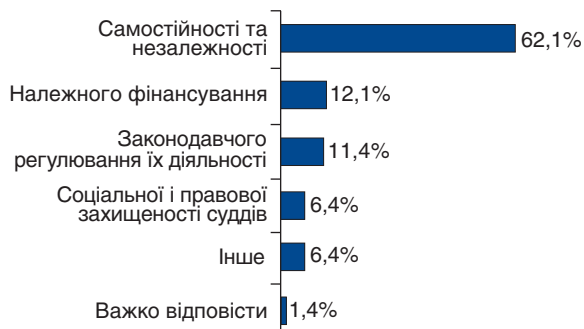
Ухвалені протягом останніх трьох років закони, в т.ч. новий Закон "Про адвокатуру та адвокатську діяльність"...,
% опитаних експертів



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



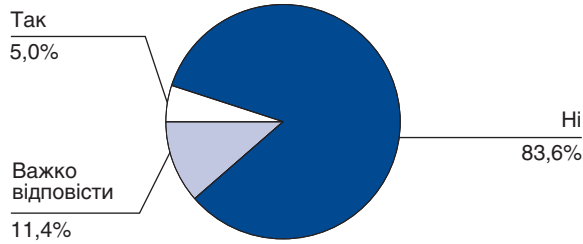
* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Якою мірою наявні (представлені) наразі в Україні наступні чинники?*
середній бал

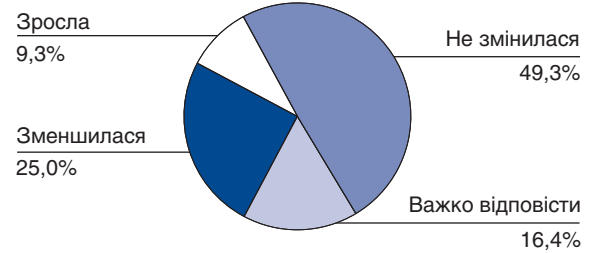
Недоторканність суддів	3,48
Високий соціальний статус судді (суддівська винагорода, соціальне страхування судді, державний захист судді і членів його сім'ї тощо)	3,30
Конституційне та законодавче забезпечення незалежності судової влади	3,10
Відповідальність за неповагу до суду, посягання на суддю, невиконання 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



Після судової реформи роль суддівського самоврядування у вирішенні питань внутрішньої діяльності суддів і відстоюванні незалежності суддів...
% опитаних експертів



Судді якого суду є найбільш незалежними під час здійснення судочинства?
% опитаних експертів

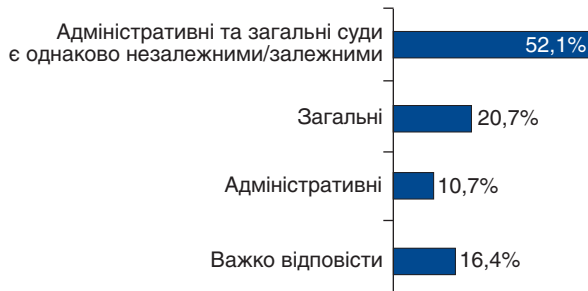


Що є найбільшою гарантією незалежності судової влади та суддів?*
% опитаних експертів

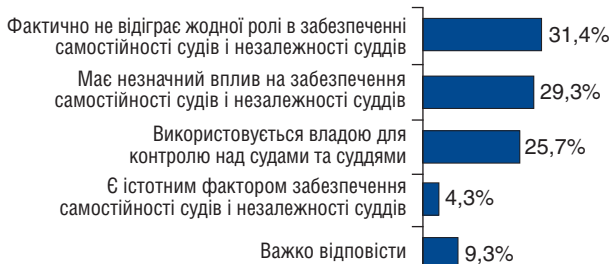
Компетентність, принциповість та об'єктивність суддів під час здійснення ними судочинства	53,6
Особливий порядок формування суддівського корпусу, що ґрунтується на принципах об'єктивності та компетентності	38,6
Політична воля керівництва держави забезпечити справжню незалежність суду	34,3
Відповідальність 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.

Які суди – адміністративні чи загальні – є більш самостійними та незалежними під час здійснення правосуддя?
% опитаних експертів



Нинішнє суддівське самоврядування...
% опитаних експертів



Чії інтереси захищає насамперед нинішня судова влада?
% опитаних експертів

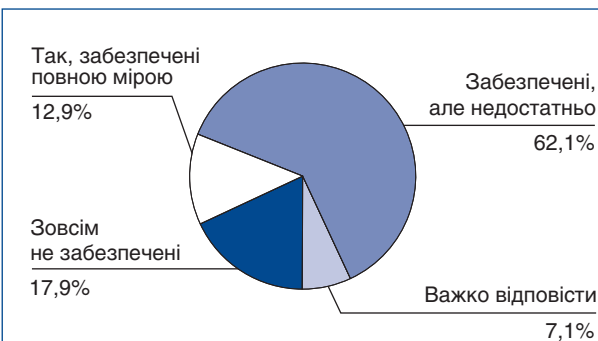


Чим найчастіше керуються судді під час винесення судового рішення?*
% опитаних експертів

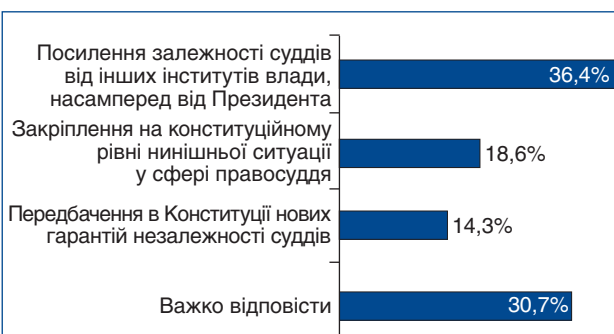


* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

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 про відповідальність 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, посилить 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

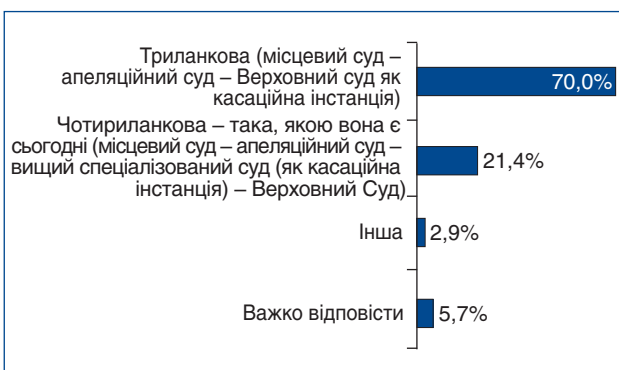
Послабить гарантії незалежності суддів	-0,36	Посилить гарантії незалежності суддів
Стимулюватиме корупційну поведінку суддів	-1,09	Стане додатковим антикорупційним фактором у сфері правосуддя
Знизить рівень кваліфікованості суддів	-1,21	Підвищить рівень кваліфікованості суддів

* 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.

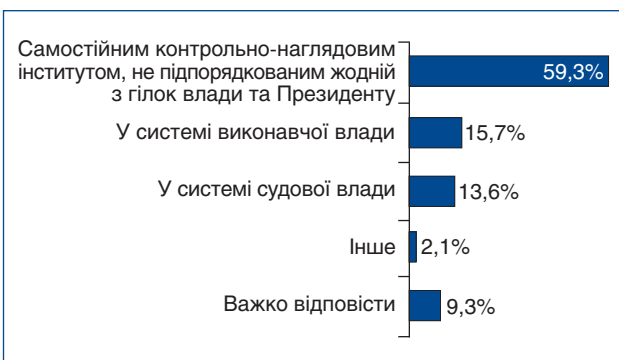
Яке рішення буде правильним стосовно “випробувального терміну” перебування на посаді судді (призначення судді вперше на строк п’ять років)?
% опитаних експертів

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

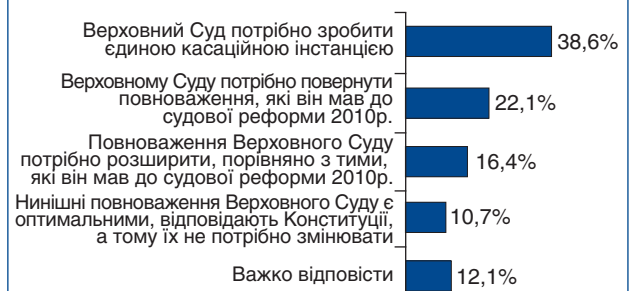
Яка система судоустрою є оптимальною для України?
% опитаних експертів



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

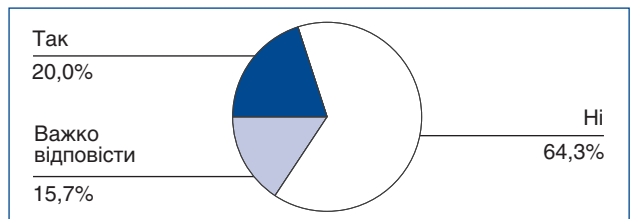


Що потрібно зробити, щоб забезпечити функціонування Конституційного Суду України на принципах незалежності та об’єктивності?*
% опитаних експертів

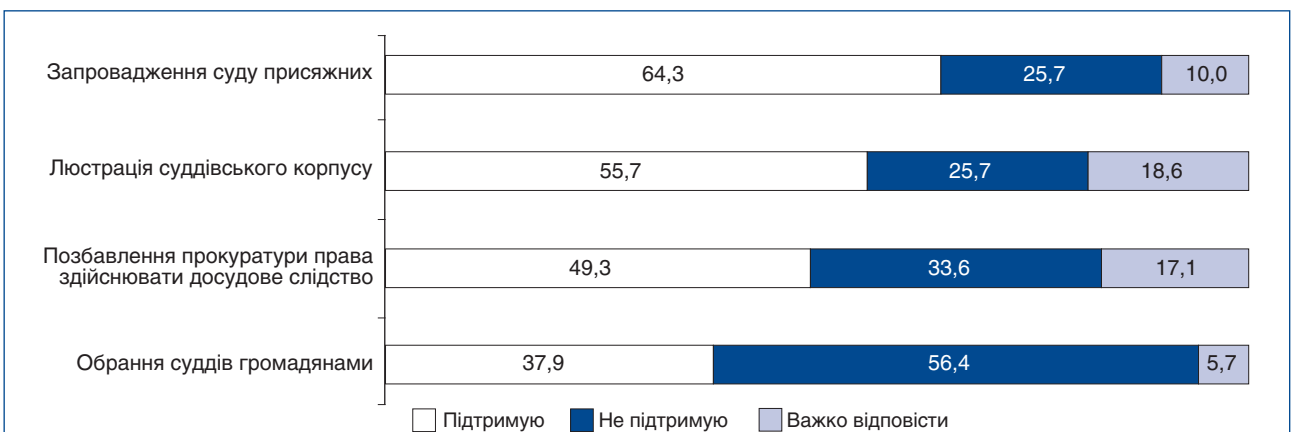


* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

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



СУДИ І СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: 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.

На другому етапі проекту здійснювався моніторинг суспільної довіри до суду та підтримки його діяльності, вивчалися позиції громадян з приводу поточних результатів судової реформи та їх ставлення до окремих резонансних подій, пов'язаних із правоохоронною системою загалом.

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 загалом демонстрував тенденцію до повільного, але постійного зниження. Якщо у 2001-2004рр. повністю підтримували діяльність судів переважно 10-11% громадян, то у 2011-2012рр. – не більше 6%. Натомість зовсім не підтримували діяльність суду, близько 40% і близько 60% респондентів, відповідно.

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 39% опитаних.

Надалі рівень повної підтримки залишався низьким і лише дещо підвищився після президентських виборів 2010р. (до 9% у квітні 2010р.). Проте з початку 2011р. й до цього часу – попри судову реформу – він тримається на критично низьких позначках. Так, у липні 2013р. про повну підтримку діяльності судів заявили лише 4% громадян, натомість 65% – повідомили, що зовсім не підтримують діяльність суду в Україні (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 України від 3 грудня 2004р., яким було визнано недійсними результати повторного голосування на президентських виборах 2004р. і яке стало підставою для проведення на цих виборах ще одного повторного голосування (так званого третього туру).

По-друге, такий рівень підтримки діяльності суду можна пояснити загальним високим рівнем підтримки, який на той час мала нова 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 влади суди стануть більш незалежними і справедливими.

2. Суспільна довіра до вітчизняного суду є критично низькою. Станом на липень 2013р., тією чи іншою мірою довіряли судам лише близько 18% громадян, у т.ч. тільки 2% – довіряли повністю. Не довіряли – 74%, у т.ч. зовсім не довіряли – 46%. Індекс довіри до судів склав -56% і за цим показником вони посіли найнижчу позицію серед 10 державних інститутів, наведених в опитувальнику, поділивши її з міліцією (таблиця “Якою мірою Ви довіряєте названим державним інститутам...?”)².

3. Наведені показники корелюють з уявленнями громадян про судову владу, суди та суддів. Причому ці уявлення демонструють виразну тенденцію до погіршення, а негативні оцінки судової системи – до усталення. Так, станом на липень 2013р., лише 16% опитаних (проти 22% у серпні 2012р.) упевнені в тому, що в Україні діє конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, 11% (проти 23% у серпні 2012р.) – що судова влада є незалежною гілкою влади.

При цьому, 51% опитаних вважають, що судова влада є залежною від Президента (в серпні 2012р. – 42%), 14% – бачать її залежною від законодавчої гілки влади (так само, як у серпні 2012р.), 18% – від виконавчої (проти 14% у серпні 2012р.).

Отже, як видно з наведених даних, фактично за один рік громадська думка про судову владу та її незалежність значно погіршилася. Відчутно

¹ Наводяться результати досліджень, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з жовтня 2001р. по жовтень 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 в серпні і грудні 2012р. проводилися спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім.І.Кучеріва.

Останнє за часом дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 30 вересня по 8 жовтня 2013р. Опитано 2010 респондентів. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

² Індекс довіри – різниця між сумами відповідей “переважно довіряю” і “цілком довіряю” та “переважно не довіряю” і “зовсім не довіряю”.

Порівняно з серпнем і листопадом дані про повну довіру судам практично не змінилися; число тих, хто повністю не довіряє судам – зросло на 10%. Попередні дані докладно див.: Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи. Інформаційно-аналітичні матеріали Центру Разумкова, квітень 2013р., с.125. – Сайт Центру Разумкова, <http://www.razumkov.org.ua>

зміцнилася впевненість українських громадян у тому, що судова влада є сьогодні залежною від Глави держави (діаграма “Чи забезпечується сьогодні в Україні...?”), таблиця “Незалежними чи залежними в Україні є...?”).

3 грудня 2012р. не змінилися вкрай критичні оцінки самостійності судів і незалежності суддів: лише 7% громадян вважають, що в Україні суди є самостійними, а судді – незалежними; 80% – дотримуються протилежної думки (діаграма “Чи є сьогодні суди в Україні...?”).

Незмінною лишилась і громадська думка з приводу корумпованості та ангажованості вітчизняних судів: лише 8% опитаних не погодилися із звинуваченням їх у корумпованості, політичній залежності та необ'єктивності; натомість число згідних з обвинуваченням дещо збільшилося – з 76% до 81% (діаграма “Сьогодні доволі часто вітчизняні суди звинувачують...”).

Примітною є також та обставина, що респондентам важко назвати домінуючий інститут у нинішній вітчизняній правоохоронній системі (не змогли відповісти на це питання у грудні 2012р. – відносна більшість (28%) опитаних, в липні 2013р. – 20%). Водночас, за результатами обох опитувань першу позицію серед наведених інститутів посіла прокуратура – її відзначили чверть респондентів, провідну роль суду – 17% (проти 9% у грудні 2012р.) (діаграма “Який орган є сьогодні домінуючим...?”).

4. Особливу увагу слід привернути до оцінок громадянами рівня корумпованості вітчизняної судової системи. У жовтні 2013р. поширення корупції в судовій системі відзначили 83% громадян, у т.ч. 47% – упевнені, що в цій системі “все охоплено корупцією”, 36% – що “корупція є досить поширеною”. У тому, що корупції “практично немає” переконані лише 2% опитаних.

За показником суцільного охоплення корупцією судова система посіла першу позицію серед 17 сфер, наведених в опитувальнику (таблиця “Якою мірою поширена корупція...”).

Така ситуація склалася вперше за весь період досліджень Центром Разумкова громадської думки про поширеність корупції в Україні (з 2000р.).

5. 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% – повідомили, що такий досвід мають члени їх родин або близькі друзі (діаграми “Чи доводилося Вам упродовж останніх п'яти років члени Вашої родини...?” і “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 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?”).

6. 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 рішення суду вважають 91% тих, на чию користь воно було винесене – і лише 15% тих, хто програв справу (таблиця “Рішення суду було(и) на Вашу користь...?”, таблиця “Чи було (були) рішення суду (судів)...?”).

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 і 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, і лише 20% – що їх родичі і друзі відгукувалися про рішення судів як “частіше законні і справедливі” (діаграма “За їх відгуками, частіше рішення судів...?”).

7. Лише 15% громадян вважають, що при винесенні судового рішення судді найчастіше керуються законом; ще 12% – упевнені, що судді керуються обставинами справи. Натомість більшість (61%) – переконані, що судді керуються не законом або обставинами справи, а іншим: власною вигодою, у т.ч. отриманою за рішенням 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, 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, упевнені, що більше шансів має:

- громадянин з високим рівнем доходів, ніж громадянин з низьким доходом (79% усіх опитаних і 82% тих, хто має досвід участі у 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 сторін є однаковими), або зосередилися на варіанті однакових шансів для українського й іноземного громадянина (відносна більшість – 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 судові 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?”).

8. До чинників формування іміджу вітчизняних судів можна віднести й оцінки громадянами судових рішень у резонансних справах. Так, відносна більшість (40%) громадян упевнені, 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 громадських зібрань під час виборів (включно з тривалим періодом підрахунку голосів), то відносна більшість (43%) опитаних у грудні були впевнені, що судові рішення зумовлені насамперед намаганням

унеможливити вияв протестних настроїв громадян. Слід зауважити, що й після завершення виборчої кампанії громадська думка з цього приводу змінилася мало та не на краще: в липні 2013р. таку впевненість засвідчили 47% опитаних (діаграма “Останнім часом суди України...?”).

9. Виразним свідченням критично низького рівня довіри українських громадян до вітчизняних правоохоронних органів та опосередковано – до суду, стали події у червні-липні 2013р. в селищі Врадіївка (Миколаївська область). У відповідь на тяжкий злочин за участю працівника міліції, вчинений проти місцевої жительки, і зволікання з порушенням кримінальної справи громада містечка вдалася до силової акції – замаху на приміщення районного відділення МВС. Ішлося про досить реальну можливість самосуду над працівниками міліції.

Події набули значного суспільного резонансу: на середину липня про них не чули лише 15% опитаних, натомість переважна більшість (73%) засвідчили ту чи іншу міру поінформованості про ці події (діаграма “Чи знаєте Ви що-небудь про протестні дії...?”).

Показовим (і досить тривожним) фактом є те, що дві третини (65%) усіх опитаних і 77% з числа обізнаних про події у Врадіївці заявили, що вважають штурм відділення міліції виправданим. Не виправданим – лише 8% і 9%, відповідно. При цьому 52% опитаних засвідчили, що взяли б участь у таких масових акціях проти свавілля міліції (20% – за “будь-яких умов”; 32% – за “певних умов”). Водночас, в акціях на захист діяльності міліції готові взяти участь лише 11% (1% і 10%, відповідно) (діаграми “Чи був виправданим штурм...?” і “Чи могли б Ви взяти участь у таких масових акціях?”).

Ще одним “тривожним дзвінком” для правоохоронної і судової систем є підвищення сприйняття громадянами самосуду, зафіксоване під час Врадіївських подій. Так, якщо в травні 2012р. тією чи іншою мірою допускали застосування самосуду 46% опитаних, то в липні 2013р. – 58%: майже 17% – вважають, що “в наших умовах самосуд – це єдиний спосіб покарати злочинців”, ще майже 42% – дотримуються думки, що “загалом самосуд неприпустимий, але в деяких випадках може бути виправданим”. Натомість, число тих, хто вважає самосуд “у будь-якому разі недопустимим”, зменшилося з 48% у травні 2012р. до 35% у липні 2013р. (діаграма “Зараз можна почути заклики...?”).

Звичайно, наведені дані показують насамперед високий ступінь суспільної напруженості безпосередньо під час екстраординарних подій. Однак, прояви подібних настроїв не варто ігнорувати, вони свідчать також і про глибоку зневіру суспільства в можливостях діючої влади забезпечити належний рівень правосуддя в державі.

10. Попри те, що від судової реформи 2010р. минуло понад три роки й наразі йдеться про її конституційний етап, громадяни поінформовані про реформу вкрай недостатньо. У листопаді 2012р. про неї “не чули” 54% опитаних. У жовтні 2013р., відповідаючи на питання про її результати, 43% опитаних обрали варіанти відповіді, що містили вислів

“я нічого не знаю про реформу...”, ще 25% – заявили, що їм “важко сказати щось і про реформу, і про її результати” (діаграма “Чи знаєте Ви що-небудь про судову реформу...?” і таблиця “У 2010р. була здійснена судова реформа...”).

Водночас, виходячи із власних уявлень про нинішній стан судів і судочинства, для покращення ситуації громадяни вважають за доцільне, зокрема:

- скасувати недоторканість 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 до такого заходу слід вдатися для подолання корупції в судах; 40% (відносна більшість) – обрали цей спосіб формування суддівського корпусу як такий, що краще забезпечуватиме незалежність суддів (діаграма “Чи підтримуєте Ви такі пропозиції...?” і “Для того, щоб судді були незалежними...”).

11. Оцінки результативності судової реформи, станом на жовтень 2013р., є радше песимістичними. Серед тих, хто знає про реформу, 22% упевнені, що вона не досягла заявленої мети і ситуація з правосуддям в Україні або погіршилася (13%), або не змінилася (9%). Ще 8% – вважають, що “справжня мета реформи полягала не в удосконаленні правосуддя, а у встановленні контролю над судами, щоб вони виносили “правильні” рішення. Цієї мети реформа досягла”. І лише 2% опитаних переконані, що реформа “досягла заявленої мети – ситуація з правосуддям в Україні покращилася”.

39% опитаних, “нічого не знаючи про реформу”, разом з тим, зазначають, що ситуація з правосуддям або погіршилася (21%), або не змінилася (18%). Тільки 4% вважають, що ситуація покращилася (таблиця “У 2010р. була здійснена судова реформа...”).

Таким чином, лише 6% громадян, незалежно від того, знають вони про судову реформу, чи ні, відзначили покращення ситуації з правосуддям останніми роками, 27% – переконані, що ситуація не змінилася, 35% (відносна більшість) – вважають, що вона погіршилася.

12. Як зазначалося вище, наразі готуються зміни до Конституції України, в т.ч. в частині правосуддя. Одна із запропонованих змін полягає в позбавленні Парламенту права обирати суддів безстроково та наданні цього права Президенту. Результати опитування засвідчили, що вона не матиме належної суспільної підтримки: більшість (57%) громадян переконані, що така зміна матиме наслідком посилення залежності суддів від Президента та його впливу на судову владу. 27% – не змогли визначити своє ставлення до зазначених змін. І лише 20% опитаних вбачають у ній певні позитиви, у т.ч.: підвищення рівня судового захисту прав і свобод громадян (12%), покращення якості суддівського корпусу (8%), посилення незалежності суддів (4%) (таблиця “Президент В.Янукович пропонує внести до Конституції України...”).

ВИСНОВКИ

Попри те, що від судової реформи 2010р. минуло понад три роки, її результати залишаються непомітними для громадян України. Більше того, громадська думка схильна констатувати погіршення ситуації у сфері правосуддя.

Легітимність системи судочинства в очах громадян є вкрай низькою, зменшується суспільна підтримка діяльності українських судів. На цей час повністю довіряють вітчизняним судам лише 2% громадян; майже половина суспільства (47%) – зовсім не мають довіри до суду. Така оцінка судової системи знижує довіру до суспільної системи та держави загалом.

До першочергових проблем судочинства в Україні громадяни відносять залежність суду від інших гілок та інститутів влади, а також – його корумпованість. Судову систему громадяни вважають найбільш корумпованою серед різних сфер суспільного життя: 47% опитаних упевнені, що в судовій системі “все охоплено корупцією”, і лише 2% – вважають, що корупції в ній “практично немає”.

Залежність і корумпованість судів зумовлює необ’єктивність судових рішень. Лише близько чверті опитаних вважають, що під час ухвалення судових рішень судді керуються законом або обставинами справи, більшість – переконані в корисливій або кон’юнктурній мотивації суддів. Результатом цього, на думку опитаних, є, зокрема нерівні шанси громадян у судових процесах, залежно від їх соціального та матеріального статусу. Переважно негативно оцінюють громадяни також вироки, що виносилися в політично резонансних справах, зокрема, проти опозиційних політиків.

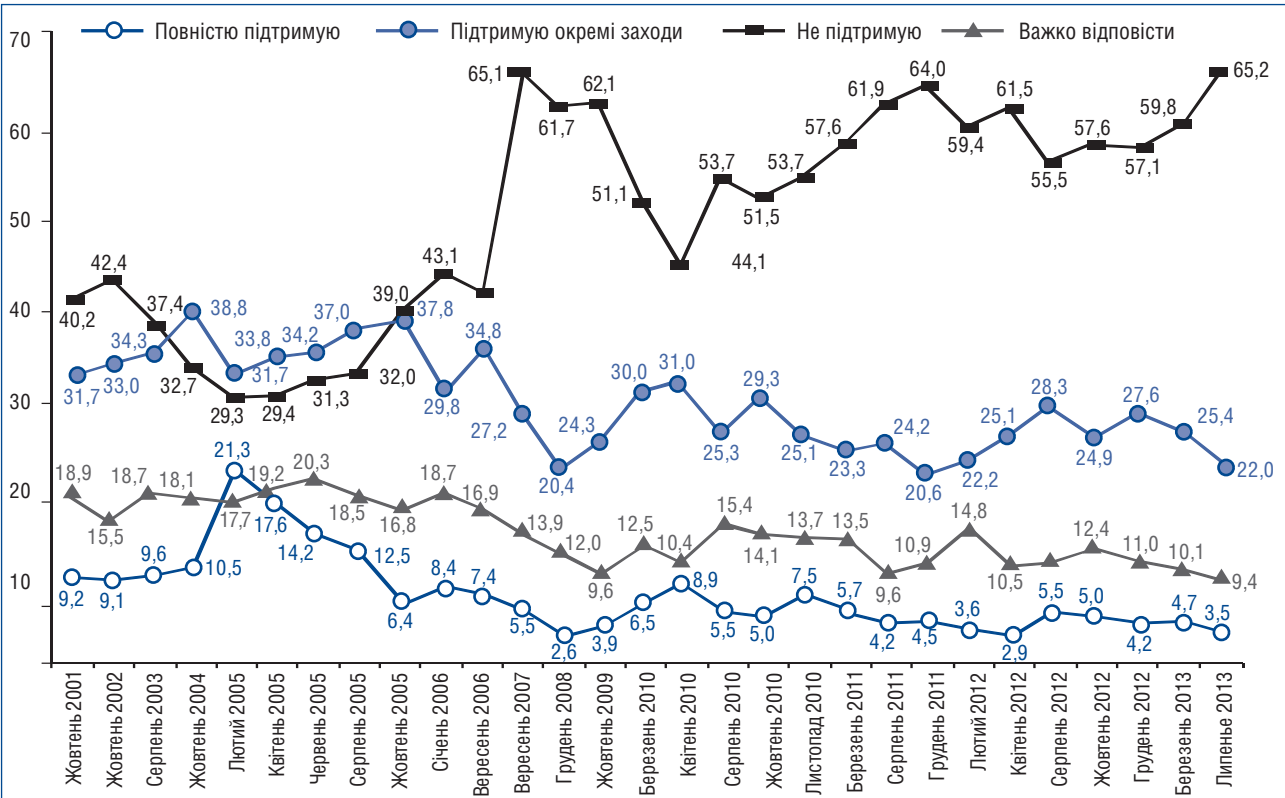
Наслідком суспільної зневіри в судовій системі і справедливому правосудді є зростання підтримки позаправових методів реалізації принципу невідворотності покарання за злочин (самосуду, допустимість якого тією чи іншою мірою визнають сьогодні більшість (56%) громадян).

Результати соціологічного опитування свідчать, що негативна оцінка судової системи сформувалася не лише під впливом висвітлення її діяльності у ЗМІ, але й під впливом власного досвіду участі громадян у суді або досвіду близьких їм людей – такий досвід має кожен п’ятий громадянин України. При цьому, з багатьох питань позиції та оцінки усіх опитаних та тих, хто має той чи інший досвід участі у судових процесах, не різняться. Усе це дозволяє піддати сумніву поширену наразі тезу про те, що негативний імідж українських судів формують насамперед ЗМІ.

Не лише ЗМІ є джерелом негативної інформації про нинішнє вітчизняне судочинство. Свій внесок у формування досить непривабливого 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 підтримуєте Ви діяльність суду в Україні?
% опитаних



Якою мірою Ви довіряєте наведеним нижче державним інститутам?
% опитаних

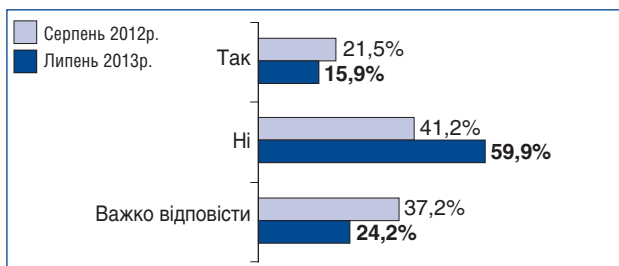
	Довіряю	Переважно довіряю	Переважно не довіряю	Не довіряю	Індекс довіри*	Важко відповісти
Збройним Силам України	7,9	33,2	23,1	20,2	- 2,2	15,6
Місцевій владі	5,0	36,4	25,5	23,9	- 8,0	9,2
Службі безпеки України	4,8	26,4	25,6	28,7	- 23,1	14,6
Президенту України В.Януковичу	6,9	22,5	22,4	43,3	- 36,3	4,9
Конституційному Суду України	3,3	19,3	24,9	37,1	- 39,4	15,4
Уряду України	2,9	23,2	27,9	40,9	- 42,7	5,1
Прокуратурі	2,7	20,3	25,7	40,1	- 42,8	11,1
Верховній Раді України	2,1	17,6	34,6	39,7	- 54,6	6,0
Міліції	2,0	16,7	28,3	46,4	- 56,0	6,6
Судам	1,7	16,1	28,3	45,6	- 56,1	8,2

* Різниця між сумою відповідей "довіряю" і "переважно довіряю" та сумою відповідей "переважно не довіряю" і "не довіряю".

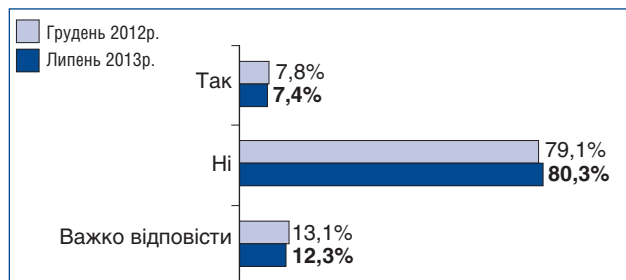
Липень 2013р.

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



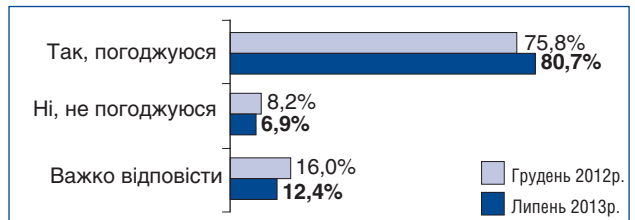
Чи є сьогодні суди в Україні самостійними, а судді – незалежними?
% опитаних



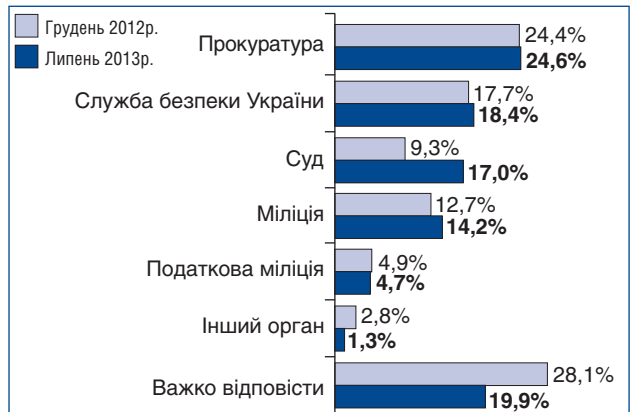
Незалежними чи залежними є в Україні наведені інститути і гілки влади? % опитаних

	Президент		Верховна Рада		Судова влада		Виконавча влада (Кабінет Міністрів, міністерства, місцеві державні адміністрації)	
	Серпень 2012р.	Липень 2013р.	Серпень 2012р.	Липень 2013р.	Серпень 2012р.	Липень 2013р.	Серпень 2012р.	Липень 2013р.
Незалежна гілка влади	64,6	61,5	15,2	17,8	22,8	11,4	9,4	8,3
Залежить від Президента	-	-	51,9	46,5	42,0	51,2	63,2	65,7
Залежить від виконавчої влади	4,3	5,0	14,5	12,8	13,7	17,7	-	-
Залежить від Верховної Ради	8,7	9,5	-	-	13,2	13,5	21,8	17,0
Залежить від судової влади	3,9	3,2	9,1	6,5	-	-	13,1	11,6
Важко відповісти	22,0	23,9	23,1	24,9	24,3	24,6	20,5	18,4

Сьогодні доволі часто вітчизняні суди звинувачують у корумпованості, політичній залежності та необ'єктивності. Чи погоджуєтесь Ви з такими характеристиками українських судів? % опитаних



Який орган є сьогодні домінуючим у правоохоронній системі України? % опитаних



Якою мірою поширена корупція в кожній з наведених сфер? % опитаних

	Все охоплено корупцією	Корупція є досить поширеною	Трапляються окремі випадки корупції	Корупції практично немає	Важко відповісти
Судова система	47,3	36,1	7,7	1,8	7,1
Правоохоронні органи	45,4	38,6	8,5	1,5	6,0
Державна влада в цілому	44,9	37,4	8,4	1,1	8,2
Політична сфера в цілому	43,4	36,2	9,5	1,3	9,7
Органи прокуратури	41,5	35,2	8,7	1,8	12,7
Податкові органи	41,3	35,3	9,0	1,5	12,8
Медицина	40,6	44,0	10,9	1,3	3,2
Політичні партії	38,3	37,7	11,6	1,4	11,0
Митна служба	37,3	34,6	11,2	1,9	14,9
Місцеве самоврядування в цілому	32,7	35,1	17,8	3,4	11,0
Вища освіта	31,5	45,9	13,4	2,0	7,1
Служба безпеки України	30,4	27,6	14,3	3,2	24,4
Економічна сфера, діяльність підприємств	30,2	37,1	15,2	1,8	15,7
Середня освіта	20,9	31,8	29,3	10,1	7,9
Збройні сили	19,6	27,2	22,8	8,1	22,4
Професійні спілки	18,7	26,5	18,4	9,7	26,8
Громадські організації	15,8	23,3	18,1	14,4	28,3

Жовтень 2013р.

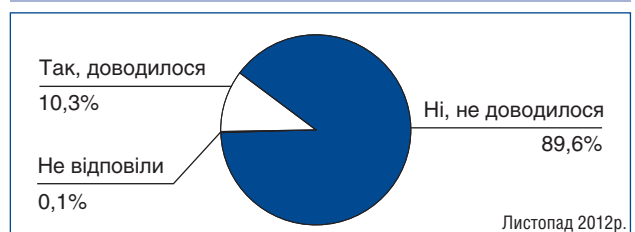
3. ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ СУДІВ І ВЛАСНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ В СУДОВИХ ПРОЦЕСАХ

З яких джерел Ви отримуєте інформацію про діяльність судів в Україні? % опитаних



Листопад 2012р.

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



Листопад 2012р.

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

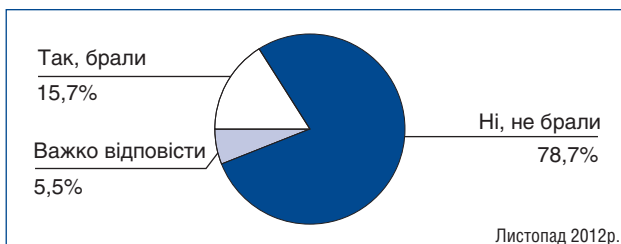
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.
Листопад 2012р.

Рішення суду(ів) 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

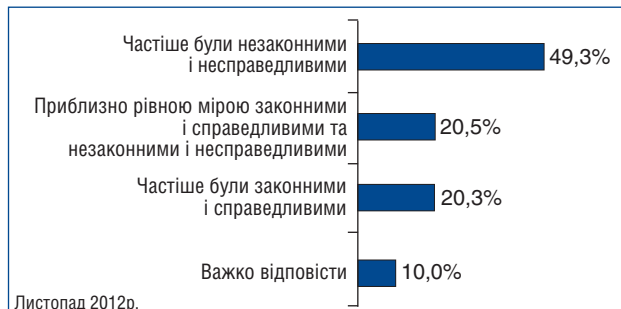


* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи брали впродовж 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



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



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(и) рішення суду(ів), у якому(их) 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.

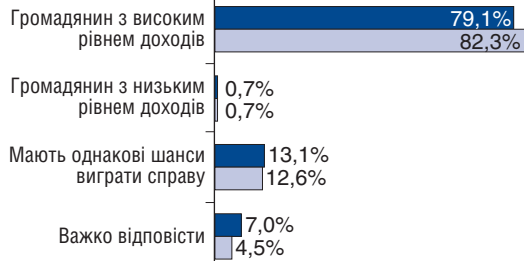
4. ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ, ОБ'ЄКТИВНОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ СУДДІВ

Чим найчастіше керуються судді при винесенні судового рішення?*
% опитаних

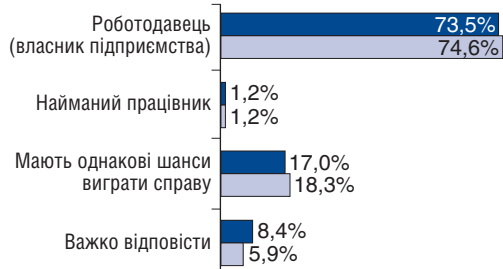


Хто має більше шансів виграти справу в українському суді у випадку, якщо супротивними сторонами в суді виступають...
% опитаних

громадянин з високим рівнем доходів і громадянин з низьким рівнем доходів?



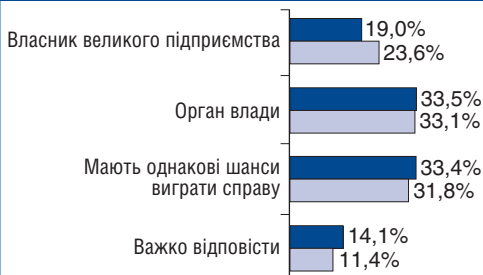
роботодавець (власник підприємства) і найманий працівник?



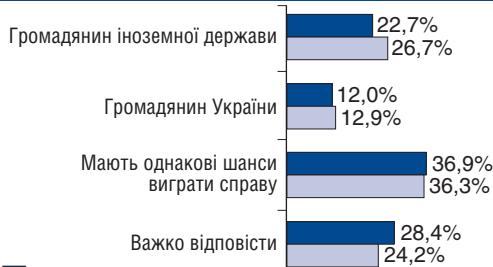
звичайний громадянин України і представник органів влади?



власник великого підприємства і орган влади?



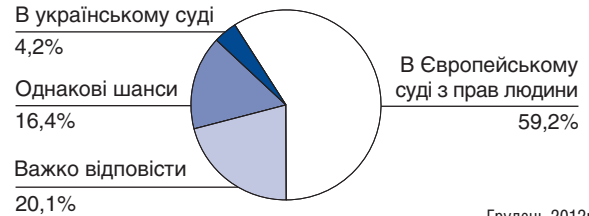
громадянин іноземної держави і громадянин України?



% усіх опитаних
% тих, хто сам, або чії 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 судове рішення у своїй справі?
% опитаних



Грудень 2012р.

Чим це можна пояснити?*

	% 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 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.

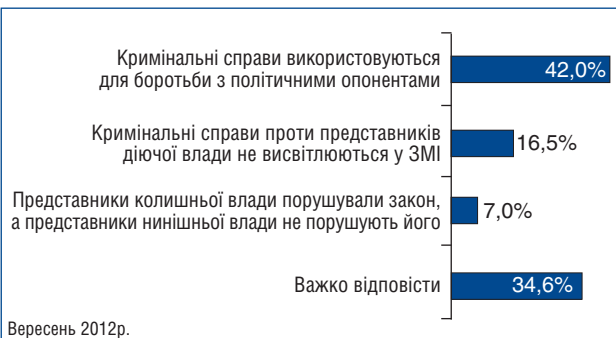
5. ОЦІНКИ ОКРЕМИХ РЕЗОНАНСНИХ СПРАВ І СУДОВИХ РІШЕНЬ

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



Що продемонстрували судові процеси у виборчих спорах, які стосувалися парламентських виборів 2012р.?
% опитаних



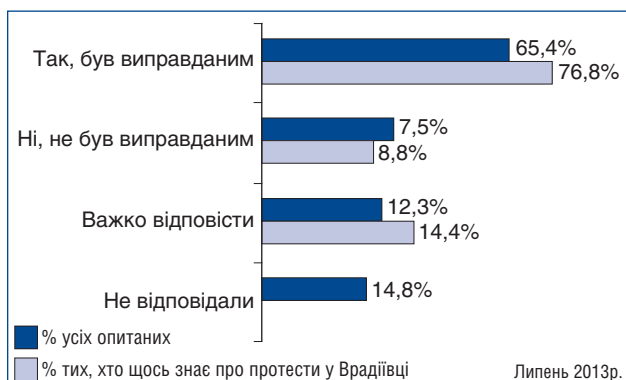
Останнім часом суди України прийняли багато рішень про заборону проведення мирних зборів (демонстрацій, мітингів тощо) в центральній частині Києва та інших міст, у т.ч. поблизу приміщень органів державної влади. Чим насамперед обумовлені такі судові рішення?
% опитаних



Чи знаєте Ви що-небудь про протестні дії жителів селища міського типу Врадівка Миколаївської області, які відбулися нещодавно?
% опитаних



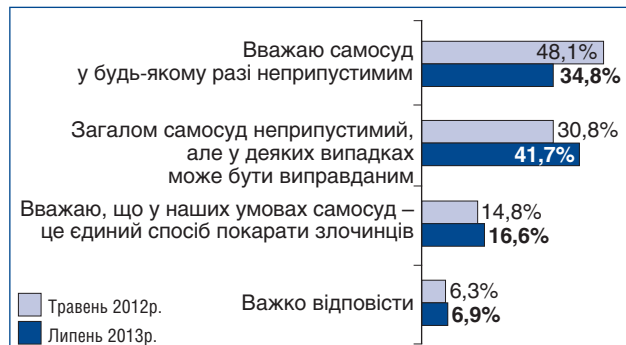
Чи був виправданим штурм відділення міліції жителями Врадівки?
% опитаних



Чи могли б Ви взяти участь у таких масових акціях?
% опитаних

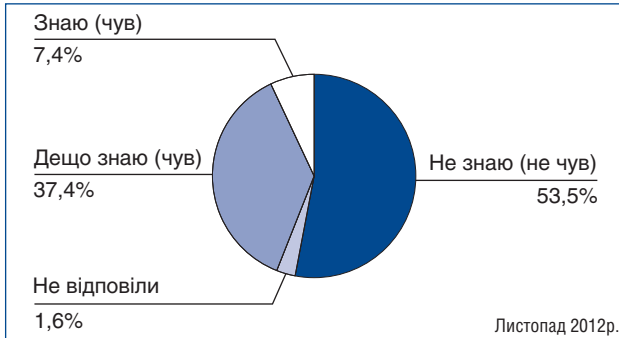


Зараз можна почути заклики, що люди повинні самі брати правосуддя у свої руки, щоб злочинці не залишилися безкарними. Як Ви до цього ставитеся?
% опитаних

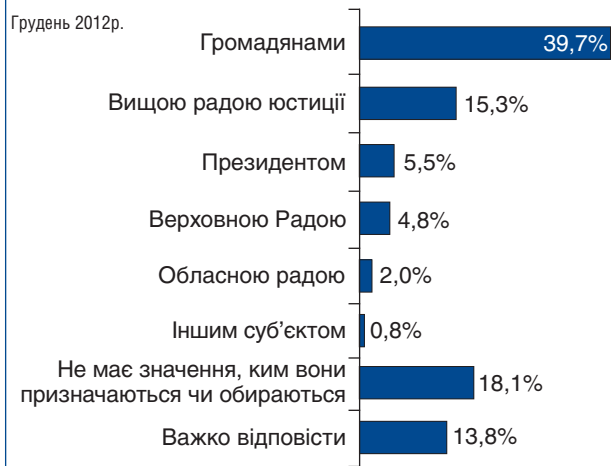


6. ПОІНФОРМОВАНІСТЬ ПРО СУДОВУ РЕФОРМУ, ОЦІНКИ ЇЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ПОЗИЦІЇ З ОКРЕМИХ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ

Чи знаєте (чули) що-небудь про судову реформу в Україні?
% опитаних



Для того, щоб судді були незалежними, вони мають призначатися (обиратися)....
% опитаних

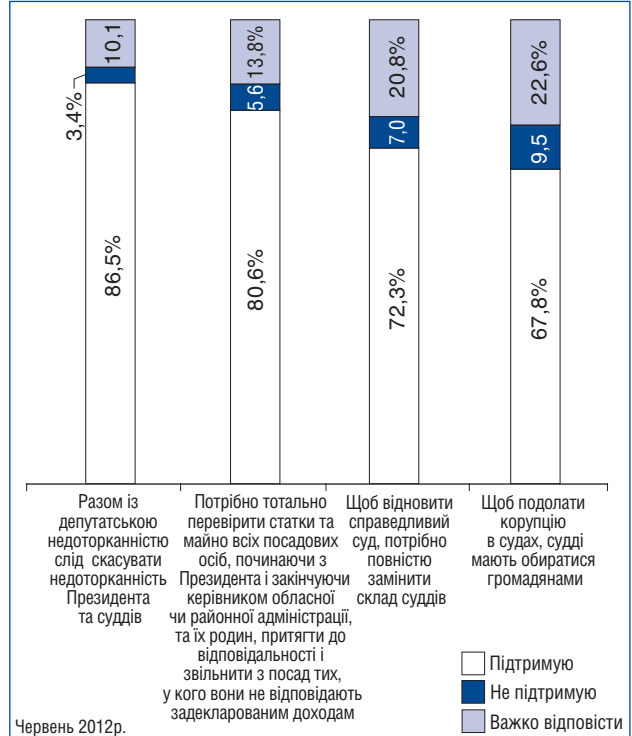


У 2010р. була здійснена судова реформа, спрямована, як заявлялося, на вдосконалення правосуддя в Україні. Що Ви можете сказати з приводу цієї реформи та її результатів?
% опитаних

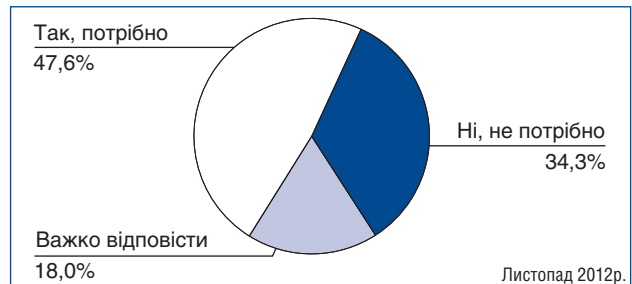
Я нічого не знаю про реформу, але ситуація з правосуддям в Україні останніми роками покращилася	3,9
Я нічого не знаю про реформу, але ситуація з правосуддям в Україні останніми роками погіршилася	21,3
Я нічого не знаю про реформу, але ситуація з правосуддям в Україні останніми роками не змінилася	18,0
Я знаю про реформу і вважаю, що вона досягла заявленої мети – ситуація з правосуддям в Україні останніми роками покращилася	2,0
Я знаю про реформу, але вважаю, що вона не досягла заявленої мети – ситуація з правосуддям в Україні останніми роками погіршилася	13,2
Я знаю про реформу, але вважаю, що вона не досягла заявленої мети – ситуація з правосуддям в Україні останніми роками не змінилася	8,7
Я знаю про реформу, але вважаю, що її справжня мета полягала не в удосконаленні правосуддя, а у встановленні контролю над судами, щоб вони виносили "правильні" для влади рішення. Цієї мети реформа досягла.	7,9
Мені важко сказати щось і про реформу, і про її результати	24,9

Жовтень 2013р.

Чи підтримуєте Ви такі пропозиції?
% опитаних



Чи потрібно збільшувати необхідний для обіймання посади судді вік з 25 до 30 років?
% опитаних



Президент В.Янукович пропонує внести до Конституції України зміни, згідно з якими Парламент буде позбавлений права обирати суддів безстроково, а право призначати усіх суддів безстроково отримає Президент. До яких наслідків призведуть такі зміни? Це...
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

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. Одностайною 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 ЙОГО ВИЗНАЧАЮТЬ

Переважна більшість учасників дискусій висловили негативне ставлення до вітчизняної судової системи, стосовно якої вони відчувають: 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 глубокою, 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?
- Несправедливость
- 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 контролем 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). **Коруптованість, закритість і корпоративність судової і правоохоронної систем.** Учасники дискусій відзначають значну коруптованість 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 милиционерские. 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 протекте. 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 згадану 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 невиправданий 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 заявленого 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 громадських 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 приймальних днів; необхідність відвідання 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 законності 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, **неправильною** 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". У березні 2013р. цей законопроект Голова Конституційної Асамблеї Л.Кравчук надіслав до Венеціанської комісії для надання експертного висновку.

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 сформувалась 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 справ, які, як правило, розглядалися районним (місцевим) 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 інші – 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 Україні⁵.

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 правоохоронна система є більш демократичною**. Своєю думку 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 в 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 років звертався до суду, не відчували покращення функціонування судової системи.

⁵ Див. таблицю “Допуск вищими спеціалізованими судами справ до провадження Верховним Судом і результати їх перегляду”, вміщену в цьому журналі.



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 судові 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 нескладних спорах 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, 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. ■

СУДОВА РЕФОРМА 2010р.: ЧИ НАБЛИЖАЄ ВОНА ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ НОРМ І СТАНДАРТІВ?

Фахова дискусія проведена в Києві 4 квітня 2013р. Центром Разумкова за підтримки Посольства Королівства Нідерландів в Україні та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва.

До участі в дискусії були запрошені депутати Верховної Ради, представники Адміністрації Президента, Міністерства юстиції, Конституційної Асамблеї, Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів, Ради суддів України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Асоціації суддів України, юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ, профільних міжнародних фондів і проектів, неурядових організацій України, що спеціалізуються на питаннях законотворчості, діяльності судової влади, захисту прав і свобод людини, а також журналісти.

У дискусії взяли участь посли та інші представники зарубіжних країн: з вітальним словом виступив Надзвичайний і Повноважний Посол Королівства Нідерландів в Україні Пітер Ян Волтерс, з доповіддю про практику забезпечення суддівської незалежності в Німеччині – Президент Суду федеральної землі Нижня Саксонія Ганс-Отто Бартельс¹.

До обговорення були винесені наступні питання:

Чи відповідає судова реформа в Україні офіційно задекларованим цілям?

Чи забезпечила реформа дійсну незалежність судової гілки влади та доступність правосуддя для громадян України?

Якими є перспективи другого (конституційного) етапу судової реформи?

Думки і пропозиції, висловлені учасниками дискусії були враховані під час підготовки Аналітичної доповіді Центру Разумкова “Судова реформа в Україні: перспективи конституційного етапу” та опрацювання пропозицій з удосконалення діяльності судової влади в Україні.

Нижче наводяться тексти виступів учасників Фахової дискусії².

НАЙБІЛЬША НАША ПРОБЛЕМА – ЯКІСТЬ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ



Микола КОЗЮБРА,
завідувач кафедри
державно-правових наук
Національного університету
“Києво-Могилянська академія”,
член Конституційної Асамблеї

Ніхто в цьому залі не має сумнівів, що судова реформа, якщо її можна так назвати, не відповідає

задекларованим цілям. Вона не тільки не забезпечила дійсну незалежність суддів, але й призвела до ще більшої їх залежності від виконавчої і законодавчої влади, а найбільше – від Президента.

Виникає питання: чи загалом те, що відбулось і, зокрема Закон “Про судоустрій і статус суддів”, прийнятий у 2010р., можна назвати судовою реформою?

З одного боку, здавалося б, що це так. І якщо подивитися на окремі положення цього Закону, то можна сказати, що в ньому містяться певні положення, які справді відповідають європейським стандартам. Це стосується процедури підбору суддів, запровадження автоматизованої системи розподілу справ і т.ін.

З іншого боку, все це виявляється тільки декорацією і підтвердженням нашої давньої традиції: ніби

¹ Стислий виклад доповіді поданий в цьому журналі як стаття “Забезпечення суддівської незалежності в Німеччині”. Див. рубрику “Статті”.

² Тексти опрацьовані за стенограмою, наводяться у скороченому вигляді, відповідно до черговості виступів під час Фахової дискусії.

сприймати напрацьоване людством, фіксувати це в законах і навіть у Конституції – але не виконувати. Задеклароване виявляється дуже далеким від того, що відбувається в реальності.

Загалом, суд нічого не вартий без незалежних, принципових, доброчесних суддів. Найбільша наша проблема полягає в якості суддівського корпусу.

Я розумію, що змінити цю якість в тотально корумпованій країні важко. Але починати потрібно, очевидно, з суддів.

З приводу подальшого реформування судової системи. Ніхто не заперечує, що це робити потрібно. Очевидно, слід змінити систему відбору і призначення суддів, вилучити з цього процесу Парламент і Президента. Хоча церемоніальна функція Президента у вказаному процесі притаманна багатьом країнам, де Президент принаймні підписує відповідний акт про призначення суддів, але ми знаємо, як це відбувається у нас. Тому, попри поширеність такої практики в Європі, слід подумати, чи варто її механічно переносити на наш ґрунт.

Питання переведення суддів з одного суду до іншого, кар'єрного росту, звільнення суддів мають вирішуватися не так, як вони вирішуються сьогодні. До цих питань не повинні бути причетні політичні інститути, в т.ч. Президент.

По-іншому мають вирішуватися питання суддівського імунітету. Якщо звернутися до західного досвіду, то побачимо, що питання стосовно позбавлення суддів імунітету вирішується не Парламентом, а судом або Вищою радою магістратури (юстиції). Тут, однак, постає питання про її реформування. Безперечно, що більшість у Вищій раді юстиції мають складати судді, але питання є і в тому, хто формуватиме цей корпус суддів.

Отже, питань є багато. Їх треба було б вирішувати шляхом внесення змін до Конституції. Але нинішня Конституційна Асамблея навряд чи зможе це зробити. Вже сьогодні, незважаючи на заперечення, які висловлюються окремими членами Асамблеї, проекти законів, у т.ч. тих, що стосуються правосуддя, готуються поза її межами, і як правило, члени Асамблеї можуть їх у кращому разі критикувати. Чи буде сприйнята і врахована критика – маю великий сумнів.

Якщо навіть погодитися з тим, що Асамблея, врешті-решт, здатна щось напрацювати, то є сумніви, що ці напрацювання будуть прийняті конституційною більшістю Парламенту, як того вимагають положення Розділу XIII Конституції.

А головне – я не впевнений, що після цього стануться істотні зміни в суддівському корпусі. Як на мене, все буде впирається саме в його якість. **Я ніколи не був прихильником люстрації суддів, але зараз все більше схильюся до думки, що без очищення суддівського корпусу ми навряд чи можемо просуватися далі.** ■

НАШЕ НЕЩАСТЯ В ТОМУ, ЩО ВСІ ХОЧУТЬ НЕ ЗМІНИТИ СИСТЕМУ СУДОВОЇ ВЛАДИ, А ЇЇ ОЧОЛИТИ



Віктор МУСІЯКА,
професор
Національного університету
"Києво-Могилянська академія"

Про що свідчить судова реформа 2010р.? Про те, що було прийнято низку змін до законів про статус Вищої ради юстиції, про судоустрій і статус суддів, низка процесуальних законів тощо. Але **якщо подивитися системно, то все це має важливу концептуальну ознаку – прагнення перетворити суди на слухняні механізми реалізації політичних, фінансово-економічних, корпоративних або просто персональних інтересів суб'єктів влади та осіб, які супроводжують цей процес, які його організовують.** Вони тихенько створюють систему, на яку можна буде непомітно впливати – але вони знають, що саме в цю систему закладали.

Сьогодні – етап конституційної легітимації того, що вже відбулось останніми роками. Конституційна Асамблея, по суті, є такою респектабельною "вуаллю", якою прикривається те, що сьогодні насправді робиться з державою, особливо з її судовою системою. Немає концепції конституційних змін, немає єдиного акта, який би був прийнятий Асамблеєю. До неї приносять різні "шматки" – і вона це "освячує". Це стосується і змін до ст.98 Конституції щодо повноважень Рахункової палати та щодо судової системи.

Що відбувається? *По-перше*, ще не завершено роботу над Концепцією конституційних змін, Асамблея ще не схвалила такої концепції, не підготовлено жодної власної зміни до Конституції, а вже до Венеціанської комісії надіслано якийсь законопроект стосовно судочинства. Це при тому, що Конституційна Асамблея не приймала рішення про надсилання до Венеціанської комісії будь-яких законопроектів, а Координаційна рада – якийсь надіслала. Навіщо? Венеціанська комісія вже п'ять разів надавала висновки щодо судової реформи в Україні.

По-друге – чому не робиться цілісний закон, а якимись шматками пропонуються зміни до Основного закону? Якщо це робити "шматками", то ми не будемо мати цілісного уявлення про конституційну реформу, зміни до Конституції не будуть системними.

А що ж хочуть отримати в результаті таких змін Конституції, зокрема змін розділу про правосуддя? **Сенс у тому, що необхідно остаточно легітимізувати цю президентську владу латиноамериканського типу.** Таким чином, у центрі Європи

з'явиться держава такого типу, а судова гілка влади якраз має забезпечувати її формування та існування.

Проблема – не в Конституції, навіть не в законах – “проблема в головах”, як сказано у відомому творі. Останні резонансі судові процеси свідчать, що судова влада функціонує ненормально. Коли очевидними є всі правові підстави для прийняття одного рішення, суди ухвалюють зовсім інше. **Я погоджуюся з тим, що нинішній судовий корпус потребує зміни суб'єктного складу всіх судів, починаючи з Конституційного Суду**, який фактично влаштував у державі конституційний переворот.

Що стосується майбутнього, то я не бачу великих перспектив. Чому? Якщо бути чесними й не намагатися себе обманювати якимись віртуальними речами, то згадайте, що нинішня опозиція, коли була при владі, пропонувала такі ж самі зміни до законів про судову владу. Тобто, йшлося не про те, щоб змінити систему судової влади, а про те, щоб її очолити. Ось у чому наше нещастя. **Позитивна перспектива можлива лише в тому випадку, якщо буде здійснюватися фаховий тиск на тих, хто організує систему влади**, в т.ч. у формі таких заходів, як сьогодні, з донесенням їх висновків до керівництва держави та законодавчого органу. ■

ІНСТИТУТИ ЄВРОПЕЙСЬКІ, А НАСЛІДКИ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ – АНТИ-ЄВРОПЕЙСЬКІ



Сергій ГОЛОВАТИЙ,
Міністр юстиції України
(1995-1997рр., 2005-2006рр.)

Насамперед хочу зазначити – і переконаний, що учасники заходу погодяться зі мною в тому, що перші два питання дискусії є риторичними. Тому варто вести її навколо іншого питання: зміни законодавства 2010р. є реформою, чи анти-реформою?

Я вважаю, що це була анти-реформа, бо реформа передбачає зміни на краще. Цілі ж, які ставилися авторами реформи-2010, були зовсім іншими. Якщо йде вихолощення Конституції, політизація судової системи, посилення її залежності – то це є анти-реформа.

Тому мене цікавить третє питання дискусії – **про перспективи другого (конституційного) етапу судової реформи.**

Якими є ці перспективи? Якщо одним словом – сумними. І невідомо, коли вони взагалі відкриються.

Перспективи варто розглядати у двох аспектах: законодавчому та інституційному.

Стосовно законодавчих перспектив, то невже ми не знаємо, що робити в законодавстві, щоб досягти

європейських стандартів? Що робити з Конституцією, щоб удосконалити те, що в 1996р. було закладено як ліберальні цінності розподілу влад, незалежності судової влади? Безперечно, є недоліки в Конституції, але ці недоліки були визначені тим етапом політичного процесу, рівнем знань професіоналів і суддів.

Далі. Згадаймо *Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів* 2006р., яка визначила напрям розвитку вітчизняного судочинства і пройшла експертизу Венеціанської комісії. За роки існування української Конституції Венеціанська комісія понад 5 разів давала різні висновки щодо її оцінки та вдосконалення. Звичайно, законодавство треба міняти, і ми знаємо, куди треба йти. Для цього не потрібно жодних експертиз. Самі розібрались, і за ці роки вийшли на коло однодумців і професіоналів, які це знають. Надалі нам порад не треба.

Інституційний аспект, на який, дуже мало звертають увагу. Ми багато говоримо про судоустрій і судочинство, але ніколи не говоримо про статус і функції прокуратури. Ідеться не лише про кримінальний процес. Ми не можемо обходити ці речі, які повністю залишилися поза реформою.

З багатьох інституційних питань Україна наближалася до Європи. У нас що – немає Конституційного Суду? Є. Немає інституційно (наголошую – інституційно) незалежної гілки влади? Є. Немає уповноваженого з прав людини, який має здійснювати відповідний захист прав і свобод людини? Є. Все це є. Але виявляється, що інститути, які відповідають сучасним умовам, – принципу верховенства права і європейським цінностям – в Україні не працюють. **Вони “імпортовані”, а ефект або нульовий, або зворотний – швидше зворотний.**

Ще один інститут – адміністративна юстиція. Вона постала в Європі саме для захисту прав і свобод людини. А наш адміністративний суд, запроваджений саме для цих європейських цілей, для утвердження верховенства права, перетворився на інструмент не просто політизації, а заперечення цього. **Це приклад того, коли інститут європейський, а наслідки його діяльності – анти-європейські.**

Усе впирається у дві речі, одна породжує іншу.

Перша – це політична перспектива. В Німеччині це стало можливим тоді, коли перемогли нацизм. Допоки в Україні не відкриється політична перспектива, годі говорити про ці речі. Саме політична перспектива, можливо, дасть змогу змінити той субстрат, який сьогодні існує і який дозволив зробити це все – **це людина.** Суддівський корпус дозволив зробити це. Почитайте рішення останнього з'їзду суддів: я не побачив там, що суддів цікавлять повноваження і статус Верховного Суду, чи проблема юрисдикцій, чи інші проблеми. Там немає вболівання за судову владу, зовсім.

І ще одне. Професійність і порядність – академіків та інших, хто належить до складу Конституційної асамблеї і хто “освячує” все те, що сьогодні продовжує відбуватися з судовою владою наразі вже

на конституційному рівні. Йдеться про відповідальність наукову, професійну, громадянську, врешті. Брак відповідальності призводить до того, що не буде в Україні такої (за змістом) Конституції, яка є зараз – з ліберальними цінностями.

Не біда, що Конституційний суд змінив Конституцію, вийшовши за межі своїх повноважень. У Конституції залишились ліберальні цінності. Біда в іншому – в тому, що сьогодні ми на порозі втрати Конституції, втрати передбачених нею ліберальних цінностей. Є велика небезпека того, що в Україні може бути зроблене те, що зробили в Білорусі, Росії, Казахстані. Ми завжди пишалися, наприклад, тим, що український Парламент не допустив запровадження двопалатного парламенту. **Але чи не дочекаємося ми зміни політичної ситуації, чи не допустимо русифікації України – не в мовному сенсі, а в сенсі відходу від ліберальних європейських цінностей?** Через повернення смертної кари, кримінальної відповідальності за наклеп, через практику заборони мирних зібрань тощо. Тобто шляхом русифікації юридичної сфери може відбутися перехід до русифікації політичного режиму. **Масмо констатувати, що цей процес сьогодні активно відбувається.** ■

НАСАМПЕРЕД – УСВІДОМЛЕННЯ СУСПІЛЬСТВОМ ВАГИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА



Роман ЗВАРИЧ,
Міністр юстиції України
(лютий-вересень 2005р.,
серпень-листопад 2006р.)

Буквально вчора я прочитав книгу, в якій висувається досить цікава концепція. Автор, авторитетний вчений, доводить, що західна цивілізація побудована на шести провідних ідеях, серед яких – ідея верховенства права. Причому успіх цієї ідеї автор вбачає не в інституційних (законодавчих) приписах. Він намагається довести, що **насамперед це поняття – верховенства права – було вкорінене у свідомості західних суспільств, зокрема їх юридичних еліт.**

Ми ж намагаємося зробити навпаки – запровадити верховенства права через прийняття і зміни законів. Я себе питаю: чи можуть законодавчі зміни, в т.ч. ті, про які тут йшлося, змінити ситуацію?

Обдумуючи порушені тут питання, я зрозумів, що ця т.зв. судова реформа не змінила ситуацію, а значно її погіршила, значно поглибила ті проблеми, я б навіть сказав – ту кризу, в якій перебуває наша держава. **Причиною цієї кризи є проблема з судовою владою, з незалежним судом, точніше – з чесним судом, чесним насамперед перед самим собою.**

Ця реформа значно поглибила проблеми, дозволила Вищій раді юстиції втручатися безпосередньо

в роботу суду шляхом витребування матеріалів суду, значно посилила роль Президента у сфері формування суддівського корпусу, створила абсурдний інститут, що називається Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ (як на мене, цей інститут – повний нонсенс), ліквідувала Верховний Суд (я навіть не знаю, чим зараз займається ВСУ і чи він потрібен, чи потрібна така судова конструкція). Значно ослабло суддівське самоврядування і т.п.

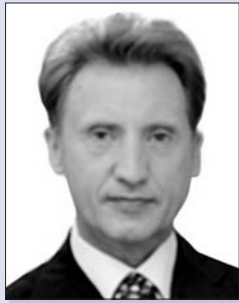
Не погоджуюся з тим, що “помаранчева” влада нічого не зробила. Був прийнятий Кодекс адміністративного судочинства, запроваджений реєстр судових рішень. Це було тоді, коли я був Міністром юстиції, і я був переконаний, що принаймні цей реєстр дасть змогу будь-якому громадянину подивитися на рішення суддів, а це, своєю чергою, змусить все ж суддів виносити законні рішення. Але коли я прочитав рішення Вищого адміністративного суду стосовно позбавлення мандатів обраних на виборах народних депутатів України П.Балоги та О.Домбровського, то зрозумів, що жоден реєстр не вплине на суддів, не змусить суддів навіть Вищого адміністративного суду виносити чесні рішення.

Криза полягає в тому, що народ цілком не довіряє судам. Зверніть увагу, що у країнах Заходу ситуація абсолютно інша – з трьох гілок влади найбільшим авторитетом і довірою користуються суди, на другому місці – виконавча влада, на третьому – законодавча. У нас дзеркально навпаки.

Наведу приклад суду першої інстанції у справі Ю.Тимошенка. Зрозуміло, що там було вже замовлено рішення – це видно було по поведінці самого судді. Але якою була поведінка захисту? Було зухвале неприйняття самого судді, абсолютно конфронтаційна лінія. Я це говорю тому, що такою лінією захисту колишнього Прем’єр-міністра не побудуєш довіру до суду. Сам факт, що захист обрав цю лінію поведінки, свідчить про те, що ніхто не мав найменшого сумніву в тому, що рішення суду вже написане. Судячи з поведінки судді, думаю, що захист, можливо, мав рацію, хоч я спочатку дуже критично поставився до таких підходів. Ціла низка політизованих рішень, які приймаються, безумовно, не викликають довіри в народі. Є таке прислів’я, що кожен народ заслуговує на ту владу, яким він сам є. Який народ – така влада. Щось у цьому є.

Отже, поки ми як народ будемо сприймати відверту корумпованість у гілках влади, платити по 50 грн. ДАІ, коли нас зупиняють, поки будемо сперечатися про те, чи є крадіжкою використання чужої інтелектуальної власності, ситуація не зміниться.

Тому висновок, який я хочу зробити, такий: нам потрібно дуже серйозно працювати насамперед не в законодавчому вимірі. **Нам потрібно працювати над підвищенням загального усвідомлення ваги того, що називають верховенством права, юридичною і політичною культурою і свідомістю народу. Щоб ми нарешті змогли жити у країні, на яку заслужили.** ■

**РЕАЛЬНІ ЗМІНИ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ
МОЖУТЬ ВІДБУТИСЯ ЛИШЕ ТОДІ, КОЛИ
БУДЕ ЗМІНЕНО ПОЛІТИЧНИЙ РЕЖИМ**

Микола ОНИЩУК,
Президент Інституту
правової політики,
член Конституційної Асамблеї,
Міністр юстиції України
(2007-2010рр.)

Судову реформу 2010р. нинішній Уряд визначив як найголовнішу – при тому, що в період 2005-2010рр. ми мали дійсно незалежну судову владу. Це був ренесанс, відродження справедливого правосуддя в державі, хоча була маса недоліків, але це єдиний історичний період у житті новітньої України, коли судова система мала такий великий вплив навіть на політичні процеси. Саме тоді Рада суддів України призначала суддів на адміністративні посади, а суди вільно ухвалювали рішення, не зважаючи на позицію прокурора у процесі. Можна назвати багато інших ознак незалежності судової влади в той час, хоча були і свої вади.

Не випадково, і на цьому я хочу наголосити, новий Уряд судову реформу задумав як найголовнішу, хоч у суспільстві була й залишається маса інших невирішених питань – і в соціальній сфері, і в економіці. Це свідчить про ту роль, яку за Конституцією і демократичною традицією суди мають відігравати в суспільстві, і про їх вплив на діяльність політичних інститутів засобами судового контролю. Маю на увазі те, як суди повинні захищати і як вони захищають громадянина від порушення його прав.

Судова реформа 2010р., серед іншого, розширила підстави притягнення суддів до відповідальності, що мало на меті “поставити під контроль” судову систему, запровадити механізми підтримки політичних рішень. Такими механізмами є також надання права Вищій раді юстиції призначати суддів на адміністративні посади та багато інших новацій. Доречно привернути увагу до тієї обставини, що в цей час були перепризначені керівники практично всіх судових юрисдикцій. Природно, що зі зміною Уряду змінюються керівники міністерств, відомств, тобто керівники виконавчої влади. Але є абсолютно неприродним, коли зі зміною Уряду водночас змінюються керівники судових юрисдикцій, керівники судів.

З урахуванням нових політичних реальностей відбулося “самоналаштування” суддів, у формі запровадження “політичної самоцензури”: як тільки в суді розглядається питання, що має найменшу дотичність до політичного процесу, суд ухвалить рішення, що буде “політично правильним”.

Отже, ми маємо розуміти, що **реальні зміни в судовій системі можуть відбутися лише тоді, коли буде змінено політичну реальність**. Проте, чи означає це, що ми маємо лише чекати? Ні! Нині через законодавчі механізми, через конституційні зміни в судову систему необхідно закладати те, що працюватиме потім, коли рівень політичної і правової культури буде більш високим. І це безальтернативно, на мій погляд, позиція, яку має сьогодні сповідувати і професійне співтовариство, і громадянське суспільство.

Які можливості ми маємо для цього? Насамперед – це діяльність Конституційної асамблеї. Нам сьогодні роздано матеріали, в яких досить детально (переважно – критично) описано те, що відбувається в рамках Конституційної асамблеї. Хочу привернути увагу до кількох речей, які варті підтримки.

Перше – пропонувані конституційні зміни, попри їх недоліки, передбачають посилення ряду наявних інститутів і впровадження нових. Зокрема, мирова юстиція – виборність суддів безпосередньо громадами, спрощений порядок розгляду справ, доступність такого правосуддя для громадян. *По-перше*, це вплив народу, хоч і опосередкований, на здійснення правосуддя. *По-друге*, можна розраховувати на те, що мирові судді будуть більш незалежними від політичних процесів і впливів під час здійснення правосуддя. На жаль, поки що не вдалось цього домогтись, але необхідно розширити вплив і роль суду присяжних. Зокрема, потрібно зробити так, щоб право на суд присяжних було закріплене в Конституції – зараз цього немає. А питання щодо виду суду присяжних – континентальна чи англосаксонська система – це вже питання дискусії.

Друге. Через Конституцію потрібно домогтись чіткого відмежування судового управління від управління правосуддя як такого. І тут ідеться про зміну повноважень Вищої ради юстиції, можливе підпорядкування їй всіх інших інститутів судового управління. Йдеться також про зменшення ролі і впливу політичних інститутів (Уряду, Парламенту, Глави держави) на формування суддівського корпусу, просування по службі, кар’єрного росту суддів тощо.

Третє. На конституційному рівні слід закріпити неможливість ухвалення судом рішень на виконання повноважень інших органів. У Конституції є норма, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини. Тому маємо прецеденти, коли суди ухвалюють рішення на виконання повноважень Парламенту – зокрема, йдеться про позбавлення депутатських повноважень О.Домбровського та В.Балоги. Перелік можна продовжувати. Тому подібне слід унеможливити на конституційному рівні.

Підсумовуючи, хочу сказати: **будь-які політичні процеси мають одну чудову річ – плинність і змінюваність. А завдання, цілі та засади формування судової влади – це речі фундаментальні, які мають перебувати поза межами часу та політичних процесів.** ■

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ НІЧОГО НЕ ЗМІНИТЬ НА КРАЩЕ БЕЗ ЗМІН У СУДДІВСЬКОМУ КОРПУСІ



Ігор КОЛІУШКО,
Голова правління Центру
політико-правових реформ

Нинішню ситуацію в судовій системі можна охарактеризувати таким чином – маємо суддів, залежних від політичної влади й незалежних від права та закону; маємо вибіркове дисциплінарне переслідування суддів, як інструмент їх залежності від політичної влади; маємо відповідну кадрову політику в судовій системі, яка теж є інструментом узалежнення суддів. Ще одним інструментом стало “суддівське самоврядування”, яке перестало бути виразником інтересів суддів, хоча б частково, а стало інструментом проведення політики державного керівництва в суддівському середовищі.

У цій ситуації абсолютно **не виникає питання, що робити, з точки зору інституційних і законодавчих змін. Усе розроблено й написано. Серед ключових речей, насамперед** – забезпечення конкурентності і прозорості всіх призначень на суддівські посади, оскільки в нашому законі це стосується тільки першого призначення, всі інші не передбачають жодної конкурентності і прозорості.

Друге. Необхідно інституційно забезпечити змагальність та об’єктивність дисциплінарного переслідування, а також об’єктивність розгляду всіх скарг. Цього немає навіть на рівні закону.

Третє. У законі необхідно чітко визначити повноваження голів суду та розмежувати їх з повноваженнями керівників апаратів судів, щоб забезпечити незалежність суддів. Під час судової реформи 2010р. це було зроблено дуже непослідовно, а фактично – спотворено. В законопроекті, який брався за основу, це було набагато краще виписано, ніж у тому законі, який був остаточно прийнятий.

Четверте. Необхідно завершити процес об’єднання господарських і цивільних судів. Без цього не встановимо жодного порядку, продовжуватиметься міжюрисдикційний хаос.

П’яте. Необхідно визначитись із статусом Верховного Суду.

У розданих тут матеріалах міститься документ – “Концептуальні засади удосконалення конституційного регулювання правосуддя в Україні”. Це рішення Комісії Конституційної асамблеї з питань правосуддя. Зверніть увагу на те, що в ньому сказано про Верховний Суд: “завданням конституційної реформи є закріплення на конституційному рівні повноважень Верховного Суду України як найвищого судового

органу (до речі, це й зараз у Конституції передбачено), з метою забезпечення його належного місця та ролі в судовій системі України”. От що їм потрібно. Не визначається якась функція, наприклад, забезпечення єдності застосування законів у правосудді, не визначається завдання гарантування прав людини, а головним визнається здобути “належне місце та роль у судовій системі”. Далі в цьому документі йдеться про необхідність забезпечення фактичної, а не фіктивної незалежності суддів та про забезпечення прийняття незалежним суддею рішень відповідно до закону. Отже – автори документа насамперед турбуються про *свій належний статус і рівень*, а не про функції, які вони повинні виконувати.

Що з цим усім робити та як змінювати закони – все це написано. На моє глибоке переконання, **сьогодні внесення змін до Конституції нічого не змінить на краще в судовій системі.** Тому всі розмови про те, що судова реформа гальмується через внесення змін до Конституції – це все від лукавого, це маніпуляції.

Сумно, але я прийшов до усвідомлення, що навіть **зміна політичної влади в країні, навіть внесення змін до законів і Конституції не приведуть автоматично до наведення порядку в судочинстві – оскільки залишаються судді.** Що робити з ними? Це – найбільша проблема.

На мій погляд, тут треба керуватися кількома принципами. Насамперед – безхребетні “хруні” в суддівських мантиях мусять бути покарані, **суспільство має ідентифікувати тих, хто персонально забезпечив “прогин” суддівської системи на догоду політичному керівництву, і ці персоналії мають бути названі й покарані.** А всі інші, хто не буде визнаний винним, повинні покаятись – і тоді, можливо, будуть мати шанси працювати в новій судовій системі. Без цього кроку судова система не оздоровиться ніколи. Зміниться політична влада, а вони так само будуть служити новій владі. І це все не має жодного стосунку до правосуддя.

Я переконаний, що успіх Німеччини в реформуванні повоєнного суспільства був заснований насамперед на тому, що вони дали принципову і чесну оцінку тому, що відбулося в часи Третього Рейху. І ми мусимо рано чи пізно це пройти. Інакше я не бачу виходу з ситуації.

І на завершення: сьогодні нам усім треба було б зосередитися на двох питаннях.

Перше – було б правильно, якби ми, незалежно від того, що робиться чи не робиться в Конституційній асамблеї, оприлюднили якесь максимально спільне бачення того, якою мала б бути та ж конституційна реформа в частині судової влади, якщо вона буде проводитися. Адже вартість авторських публікацій зовсім не те, що вартість опублікованого документа, який узгоджений з хоча б десятком незалежних фахівців.

Друге – громадянському суспільству необхідно зосередити максимальну увагу на моніторингу стану справ і переходити вже в т.ч. до персональної фіксації того, які судді які рішення приймають – і все це оприлюднювати на доступних ресурсах. У такий спосіб ми зможемо зробити свій внесок в майбутнє оздоровлення вітчизняної судової системи. ■

НАЙГОЛОВНІШЕ – ЦЕ РОЗУМІННЯ, ЩО БЕЗ СУДУ ЯК ДІЄВОГО ОРГАНУ НОРМАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НЕ БУДЕ

Михайло ЦУРКАН,
заступник Голови
Вищого адміністративного
суду України

Як суддя, почуваюся незручно. З одного боку, багато з чим із сказаного мушу погодитися, заперечувати наявність недоліків і негативних тенденцій було б нерозумно. З іншого – ставлю собі питання: хто я є сьогодні? Як сталося, що пройшовши за 28 років усі шаблі суддівської кар'єри, будучи свого часу членом Ради суддів України, яка взяла на себе сміливість призначати суддів на адміністративні посади, будучи призначеним Радою суддів на посаду заступника голови Вищого адміністративного суду України, я змушений сьогодні вислуховувати аж такі критичні закиди на адресу суддів? Чи погоджуюся я з тим, що є сьогодні одним з числа тих понад восьми тисяч осіб, хто “негідно” розглядає справи? Причому, зауважте: справи ці розглядаються в кількості мільйонів щорічно – і понад 75% рішень у цих справах ніхто не оскаржує, тобто вони або вирішуються на користь осіб, які звернулися, або особи, які конфліктували, залишилися задоволеними тими рішеннями.

Я розумію: в запалі можна сказати, що судова система сьогодні “ніяка”. Давайте нам яку хочете оцінку, шановні політики, екс-політики, але маєте пам'ятати, що саме суд повинен залишитися єдиним легітимним органом, де мають розглядатися юридичні конфлікти. Інакше заклики до лінчування, самосуду, повернуть нас до “бурхливих 1990-х” – це набагато гірше.

На наше переконання, потрібно менше звертати уваги на побудову системи. Сама по собі структурна будова судів нічого не вирішує, як не вирішує без інших заходів люстрація суддів. Є країни, які повністю поміняли склад суддів, а корупційна складова лише зросла. Навіть у демократичних країнах, на досвід яких ми зараз посилаємось і в яких майже на 100% змінили суддівські кадри, стверджують, що виграти у держави практично неможливо.

Мабуть, є щось, що журналісти називають “самоцензура”. Але – що ми вкладаємо в поняття незалежного судочинства та судів? Коли й кому потрібні були незалежні суди? Стали потрібні наприкінці 1990-х, тому що прийшов час узаконювати, легітимізувати накрадене. Але ще й на початку тих славних 2000-х, коли вже закінчився перехідний період для впорядкування системи, не було зроблено нічого, натомість Глава держави казав, що один з найкращих способів поставити суддів на місце – це “підвісити їх...”.

Після цього, зробивши т.зв. “малу судову реформу”³, але не вклавши в неї ні реального змісту, ні реальних перетворень, ми сприймаємо рішення Верховного Суду про третій тур президентських виборів – які за законом мають два тури – як вияв “торжества верховенства права”. А буквально через місяць Глава держави, який на хвилі цього рішення прийшов до влади, стверджує, що саме суди є загрозою національній безпеці. Невдовзі Прем'єр-міністр заявляє: якщо суди постановляють рішення про задоволення вимог про соціальні чи інші пільги, то це незаконні, злочинні рішення, їх не потрібно виконувати. Приклади можна множити, подібні позиції притаманні й нинішній владі.

Я особисто був би радий, якщо б лише шляхом відсторонення нас, нинішніх суддів, можна було б усе поміняти на краще. Ми б мали піти. Проте, це ситуацію не покращить. Має бути щось інше. Справжня незалежність суду, громадський контроль, відкритість, здатність суддівського корпусу до самовідтворення. Але найголовніше – це розуміння суспільством у цілому і владою зокрема, що без суду як дієвого органу нормального розвитку не буде. Ми не можемо привести сюди німецьких суддів і громадян, отже маємо вирішувати свої проблеми самостійно і спільно. ■

НАМ ЩЕ ДУЖЕ БАГАТО ТРЕБА ЗРОБИТИ, АБИ ПРИВЕСТИ ДО ПОРЯДКУ НАШЕ ПРАВОРОЗУМІННЯ

Микола СІРИЙ,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України

Високий відсоток задоволених рішень і низький відсоток переглянутих справ – це хороші показники. Але більш чіткі показники – це наявність інвестицій, які йдуть до країни, та рівень довіри громадян до судового корпусу. Якби судовий корпус орієнтувався на ці чинники, він був би ближчим до істинних інтересів правосуддя та суспільства.

Пригадую засідання в Адміністрації Президента до судової реформи 2010р. Маючи змогу виступати на цих засіданнях, неодноразово привертав увагу до того, що в результаті тих дій, що передбачалися, ми зменшимо обсяг інвестицій в Україну, інвестувати в нашу економіку будуть дві-три сусідні країни, і все. Думаю, ми якраз цього й домоглися, буквально на днях я чув повідомлення, що обсяг надходжень від наших “заробітчак” за кордоном уже перевищив обсяг нинішніх іноземних інвестицій в Україну.

Для того, щоб побачити стан системи в динаміці, важливо знаходити найбільш яскраві критерії

³ “Мала судова реформа” – перебудова судової системи відповідно до пакета законів, прийнятих у 2001р. на виконання норм Конституції України. Докладніше див.: Розділ 2 Аналітичної доповіді, вміщеної в цьому журналі. – Ред.

порівняння. Для мене таким критерієм відмінності судової системи періоду 2011-2013рр. від попередніх 20 років є те, що **в суддівському корпусі зникла внутрішня дискусія**. 20 років вона була, я не скажу, що з більшості дискусій виходили правильні рішення, чимало тих рішень заслуговували на критику, але свобода професійного слова була, був пошук розуміння права, належної структури судової системи, належної судової процедури. Зараз цей пошук припинився, маємо функціонування судової системи фактично в одномірному режимі. Є “думка”, яка готується до проведення засідання, а засідання її лише “освячує”. Це шлях в нікуди.

Отже, перше, що треба робити – це відновлювати дискусію в суддівському корпусі про право і правосуддя.

Якщо досягти лише того, що у Вищій раді юстиції буде формально більше суддів, то реального ефекту за нинішніх умов не буде. Як відомо, в основі права лежить свобода волі та довіри. Це основоположні чинники як приватного, так і публічного права. Відповідно, якщо немає внутрішньої дискусії в суддівському корпусі, то немає впевненості в тому, що дійсна воля суддів не викривлена будь-якими зовнішніми чинниками, немає довіри до рішень органів суддівського самоврядування. Легітимність з’їздів і конференцій суддів за таких обставин опиняються під питанням, – як і будь-які органи, що формуються в рамках нинішнього суддівського самоврядування. Отже – **потрібно відроджувати основи легітимності** – тоді європейські формули в Україні діятимуть і матимуть той ефект, якого від них очікують.

Тут говорилося про те, що можна позитивно відзначити рух України в пошуку шляхів реформування судової системи, започаткований у 2001р. Хотів би додати, що поштовхи в цьому напрямі відбувалися й раніше. Перший був на початку 1990-х років і він дійсно призвів до якісних змін у судовій системі, другий – в 1995-1997рр., коли приймалася Конституція, вирували ідеї, коли судовий корпус обличчям повернувся до базових начал правосуддя.

У цьому контексті хотів би згадати початок 1990-х років, коли наш інститут брав активну участь у розробці згаданої тут Концепції судово-правової реформи в Україні. 95% її положень і сьогодні абсолютно відповідають потребам дня та є ключовими для того, що пов’язано з судовою системою.

Сьогодні кілька разів пролунала теза, що “вже все зрозуміло”, потрібна тільки політична воля – і все чудом зміниться. Я з нею не погоджуюся, оскільки немає жодної країни, де було б “усе зрозуміло” у сфері правосуддя. Наприклад, пропонується внесення до тексту Конституції принципу (інстанційності) судової системи. А в Північній Кореї немає принципу інстанційності? Чи в Радянському Союзі його не було в розумінні ієрархічності судової структури? Структурна ієрархічність, звісно, річ обов’язкова. Але, коли ми говоримо про судові інстанції, то слід розуміти, що в основі першої судової інстанції лежить одна правова аргументація, в основі апеляції – інша, а в основі касації – зовсім не пов’язана з попередніми. І вони не об’єднані єдиним принципом. Тобто, я наголошую, що такого

загального принципу для всієї судової системи немає і не може бути.

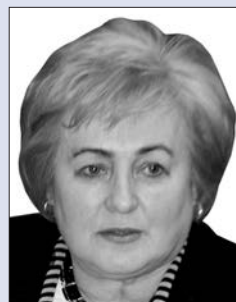
Лунає також теза про те, що забезпечення єдності судової системи – це функція. Це не функція, бо коли перетворюється на функцію те, що є метою, то починається викривлення судової системи.

Наступна теза – про принцип спеціалізації судів. Немає такого принципу, тому що коли ми говоримо про спеціалізацію у судовій системі, то маємо на увазі щонайменше три різні речі, не об’єднані єдиною правовою конструкцією. Як тільки в одну правову форму вміщуються різнобарвні юридичні регулятори, починається плутанина у праворозумінні.

Насправді **ключова біда в контексті правосуддя, що сталася в Україні, – не брак політичної волі. Біда сталася в середовищі правників, у т.ч. тих, які займалися судовою реформою і її концепціями**. Як на виразний приклад неприпустимого викривлення можна вказати на факт помилкового ототожнення в судовій системі спеціалізованої юрисдикції із загальною юрисдикцією. Чому судові системи у країнах, де стабільно забезпечується право, функціонують належним чином? Тому, що загальна юрисдикція має обґрунтований пріоритет, домінує в судовій системі. Окрім того, загальна юстиція завжди має найнижчий рівень корупціогенності. Навпаки, найбільш проблемними “зонами” є економічні спори, де висока ціна позову, яка впливає на суддів, а також адміністративна сфера – де на суддів впливають владні чинники. Коли ж вирівняли статус юрисдикції адміністративної, господарської і загальної та віддали пріоритет першим, то просто поховали судову систему. Але це не лише політики зробили, це було зроблено в т.ч. в результаті неякісних дискусій в колі правників.

Отже, нам ще дуже багато треба зробити, аби привести до порядку наше праворозуміння. Якщо ми зробимо перші кроки, то це не означає, що ми зробимо все, робота на цьому шляху не буде припинятися ніколи. ■

СУДОВА ВЛАДА – НАЙБІЛЬШ ВРАЗЛИВА ГІЛКА ВЛАДИ



Наталія ПЕТРОВА,
заступник керівника
Проекту USAID
“Справедливе правосуддя”

Щоразу під час подібних заходів доводиться згадувати про те, що суди – це також влада, однак з поміж трьох гілок влади вона найбільш вразлива, тому що суди існують на підставі законів, створених Парламентом, і на кошти, виділені Урядом. Це створює вразливу ситуацію для судової системи в цілому.

Скільки б не нарікати на брак незалежності судової влади, маємо пам'ятати, що незалежність не можна дати чи взяти, вона або є, або її немає. Незалежність треба гарантувати.

Перша запорука незалежного суду – це професіоналізм судді, друга – належна законодавча база, що гарантує суддівську незалежність.

Отже, **перше – професіоналізм**. Оцінювати прогрес, досягнутий за 22 роки незалежності України, очевидно неможливо, не згадавши історію питання щодо законів, які регулюють статус суддів і діяльність судової системи. Згадайте: декларація про незалежність, в якій проголошено вперше принцип розподілу влад. В 1992р. – перший закон про судоустрій, в 1993р. – закон про кваліфікаційні комісії суддів, згідно з яким по всій країні на громадських засадах діяли 13 таких комісій, де судді, представники управління юстиції, адвокатури добирали кандидатів на суддівські вакансії⁴. Така практика існувала до 2010р.

При цьому, вже у 2003р., розпочався процес, за словами одного з лідерів судової влади, “секретаризації” суддівського корпусу – суддів добирали в основному з секретарів, помічників, працівників апарату. Чи може молода особа 25 років без самостійного досвіду юридичної практики демонструвати професійність й незалежність у прийнятті рішень, якщо у неї моментально виникає залежність від самого процесу призначення та почуття вдячності? Багаторічна практика такого добору призвела до того, що добра третина (якщо не більше) нинішнього 9-тисячного суддівського корпусу – це судді-колишні секретарі й помічники суддів.

Друге – законодавча база. Якщо уважно проаналізувати вітчизняну законодавчу базу стосовно статусу суддів, то слід чесно визнати, що закони виписані в такий спосіб, щоб тримати суддів залежними. Це і перше призначення на 5 років, і склад та пропорції суддів у ВРЮ, і обсяг суддівської недоторканості та підстави для її позбавлення Парламентом, і звільнення судді “за порушення присяги”, і стаття в Кримінальному кодексі за ухвалення завідомо неправосудного рішення/виroku чи постанови, і т.ін.

Інша проблема – неналежна якість законодавчої бази. Можна скільки завгодно і в чому завгодно звинувачувати Президента, як це багато хто робить, але закони приймають політики, Парламент. Непоодинокими є випадки, коли закон виписаний неповно, неякісно, містить прогалини. А тоді спрацює правило: там де мовчить закон, говорять інтереси. Тому **сьогодні всі політики повинні визнати: за роки незалежності ніхто ніколи не проявив політичної волі “відпустити” суди, всі хотіли тримати суддів залежними**. І до того часу, поки кожен політик, кожен суддя не усвідомить цінність незалежного суду, ситуація не зміниться.

Чи виконано законом від 2010 року завдання судової реформи? Про це говорити зарано, оскільки завдання ці є довготерміновими. Не може

український громадянин за два роки відчутти результати такої реформи. Вона була перш за все орієнтована на структурні зміни в самій судовій владі та виведення гарантій суддівської незалежності на рівень закону. Тут згадували нову систему добору суддів. Навіть якщо є якісь нарікання стосовно корумпованості, кумівства тощо, але навіть “сини, дочки, племінники” мають йти і складати тест. З 9 тис. суддів за новою системою призначено лише близько тисячі. Це 10%. От коли буде хоча б 50% – тоді наш громадянин зможе відчутти ефект цієї реформи.

На завершення ще раз повторю: судді вразливі. В демократичних країнах є асоціації адвокатів, юристів, які формують позицію і говорять за суддів, в їх інтересах, тому що коли судді говорять самі за себе, то це виглядає так, ніби вони самі себе виправдовують, захищаючи. ■

ПРОБЛЕМА ПОЛЯГАЄ І В ЧИСЕЛЬНОСТІ, І В ЯКОСТІ ПІДГОТОВКИ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ



Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
директор Інституту
держави і права
ім.В.М.Корецького НАН України,
заступник Голови
Конституційної Асамблеї

Буквально кілька тез стосовно порушених у дискусії питань.

Перше. Хотів би зауважити, що постановка питання “що змінилося від часу прийняття Закону 2010р.?” має право на життя, але варто було б говорити про те, що відбулось і що змінилося з моменту здобуття незалежності України. Вже тоді, зокрема ухваленою у 1992р. Концепцією судово-правової реформи в Україні, були закладені науково обгрунтовані підвалини розвитку вітчизняної судово-правової системи⁵. Концепція визначила саму судову систему, її структуру. Однак, недостатня послідовність як самої Концепції, так і її практичного втілення призвели до виникнення багатьох спеціалізованих судів, різного роду інституцій, квазі-судових органів. Судова система стала недостатньо керованою. Проте фактично всі подальші зусилля з її реформування зосереджувалися, як правило, на змінах “вершини айсберга” – вищих судових органів у Києві. Натомість система місцевих судів досі залишається недостатньо реформованою, насамперед, з точки зору забезпечення належного рівня професіоналізму суддів.

Друге. Не можна зациклюватися винятково на принципі суддівської незалежності. Звичайно, ніхто його не заперечує, але є багато інших не менш

⁴ Згадується Закон “Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України” (втратив чинність у 2002р. у зв'язку з прийняттям Закону “Про судоустрій України”). – Ред.

⁵ Ухвалена Постановою Верховної Ради України №2296-XII від 28 квітня 1992р.

важливих принципів, які в Європі досить широко застосовуються. Насамперед – доступ до правосуддя, який у нас відпрацьований недостатньо. Я прочитав недавно, що “суддів має бути рівно стільки, скільки необхідно для захисту громадян”. Така формула, що важко сказати скільки конкретно потрібно суддів, тим паче, що чисельність громадян поступово зменшується в державі. В Україні – 17 суддів на 100 тис. жителів. Навіть у Росії – 15, у США – сім, в Англії – п’ять, у Швеції та Англії – по 10. І наші судді розглядають приблизно по 8 млн. справ щороку. Отже, потрібен хороший аналіз: чому в Україні має бути найбільше суддів? Наразі проблема полягає і в чисельності, і в якості підготовки нашого суддівського корпусу.

Третє. Доречно зазначити, що Конституційна асамблея активно працює, є сім комісій, в т.ч. Комісія з питань правосуддя. На цей час розроблено проект відповідного розділу Концепції змін до Конституції України, багато з пропозицій суддів, фахівців враховано. Думаю, в остаточному варіанті цей розділ Концепції буде підготовлений у травні. Всі матеріали публікуються на сайті Асамблеї – і всі бажаючі можуть взяти участь в обговоренні питань, якими займається Конституційна Асамблея. Запрошую всіх присутніх до участі в цьому процесі. ■

НАМ НАЛЕЖИТЬ ЗРОБИТИ ЩЕ ДУЖЕ БАГАТО



Павло ГВОЗДИК,
заступник голови
Вищого спеціалізованого
суду України з розгляду
цивільних і кримінальних справ

Наша дискусія декларована як фахова, але це політична дискусія, в рамках якої висловлюються певні погляди на систему поділу влади в державі. Про це треба сказати чесно. Наприклад, ми констатували, що перші два питання дискусії є риторичними. Але це не зовсім так, бо така констатація – це політична оцінка й навішування певних ярликів.

Чи містилася політична складова у призначенні суддів, починаючи з 1991р. й раніше? Я працюю з 1985р. – і тоді була політична складова. Мене за руку приводили до адмінвідділу обласного комітету партії, де зі мною проводили відповідну бесіду. Те саме відбувалось і в інший період: у складі кваліфікаційних комісій були представники різних політичних структур. Так, в Івано-Франківській області кваліфікаційну комісію очолював В.Костицький – будучи народним депутатом України. Це все наша історія, від якої не можна відмовитись, але можна і треба дати гідну оцінку.

У мене є питання до тих міністрів юстиції, які працювали в різний час: чому ті речі, про які тут

ідеться, не були втілені тоді, у 2005-2010рр.? У суспільстві піддавалося критиці рішення Ради суддів України про призначення нею голів судів. Але ж це було вимушене рішення, прийняте внаслідок політичної кризи, коли Верховна Рада не вирішувала наших питань і не хотіла їх розглядати. Суддівський корпус відреагував відповідним чином. Ми не можемо вимагати від судді більше, ніж дали йому інструментів. Ми визначили його повноваження Законом, дали інструменти та не зовсім добрий матеріал. Чи винен швець, що йому дали погані інструменти? Ні.

Сьогодні стоїть питання одне: ми повинні дати суспільству нового суддю, який змінить обличчя українського правосуддя на краще.

Однак, я не є прихильником того, що треба моментально звільнити всіх суддів. Це було б схожим на 1939р., коли у вересні на Західній Україні було засновано радянську владу, а вже у жовтні трибунал військ НКВС розглядав перші справи – і першими підсудними були судді, працівники польських судів, у т.ч. навіть тюремний священик, тому що влада вважала, що він брав участь “у репресіях трудящих”. Такий підхід є вкрай невірним. Я не вважаю, що ми повинні такий підхід використовувати. Я не вважаю, що пропрацювавши майже 30 років суддею, я повинен піти...

Переважає більшість суддів виконують свої обов’язки відповідно до закону і тих правових реалій, які є в нашому житті. Ми повинні бути реалістами. Що робити судді, коли закон не дає йому можливості приймати інші рішення? Він діє у тих правових рамках, які є.

Безумовно, є негативні моменти, є цілий ряд проблем, які необхідно вирішувати. Якщо подивитися на те, як відбувалися реформи і з Концепцією судово-правової реформи 1992р. (вона, до речі, була найбільш послідовною, але, на жаль, не до кінця реалізованою), то ми побачимо, що найменшою мірою втілювався принцип незалежності суду, отже – незалежності, безсторонності, об’єктивності правосуддя.

У чому саме має полягати реформа? Очевидно, що центральною фігурою реформи має бути насамперед суддя – як людина, яка повинна нести на собі все навантаження: і правове, і фахове, і морально-етичне, і в т.ч. політичне. Очевидно також, що в центр реформування треба поставити місцевий суд – той суд, який найбільше працює з людьми. І треба визначити необхідну, науково обґрунтовану чисельність суддів, а не керуватися якимись уявними нормами, що дісталися нам у спадок від минулого.

Судова спільнота відкрита для дискусій – і дискусії відбуваються. Тільки небажання декого з політиків і декого з наших колег-юристів прислухатися і брати з них те позитивне, що напрацьовується під час дискусій, заважає врахуванню та реалізації пропозицій суддів – людей, які безпосередньо здійснюють правосуддя.

У цілому, вважаю, що судова реформа в Україні відбулася, але це тільки початковий етап – і нам належить зробити ще дуже багато. ■

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 суттєво 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 судустрою 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 та 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 судустрій 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 судустрою 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 судустрій і статус суддів Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010р., ПАРС 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 невинноване 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: вибіркове 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 спеціалізацій. 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://radnik.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 добору претендентів на суддівські посади в загальнодержавному органі – Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) України. Це якщо не повністю, то значною мірою запобігло втручанням 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 новачків у законодавстві, а в недостатній послідовності втілення їх у життя – хоч окремі корективи до законодавства про судову систему і судочинство 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 виконавчій владі, 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, побої; порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності; порушення таємниці листування; порушення недоторканності житла; зловживання посадовою особою 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 “створять” 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, відчували, 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 цілком 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 цілком 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 до процесуальних кодексів 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 судовострій чи план створення повної корумпованості судової системи” від 14 березня 2009р.; “Кінець реформ?” від 10 грудня 2009р.; “Судова влада: потрібна принципова 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 судовою системою. 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 судовострої 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.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ В НІМЕЧЧИНІ*



Ганс-Отто БАРТЕЛЬС,
Президент Суду федеральної землі
Нижня Саксонія, м. Ауріх

Суди посідають особливе місце в механізмі державної влади Німеччини. Саме суди виступають гарантами права, гарантами відповідності німецької держави її правовому характеру, закріпленому в Основному законі.

Німецька судова система як така, що забезпечує правосуддя в державі, має давні традиції і тривалу історію становлення. Її досвід може стати в нагоді молодим демократіям, до яких належить Україна. Цей досвід підтверджує, зокрема, загальновизнану тезу про те, що запорукою правосуддя у правовій державі є незалежність судової влади, яка реалізується насамперед у незалежності суддів.

У цій статті окреслюються головні засади та механізми забезпечення суддівської незалежності в Німеччині. Витяги з документів, які коментуються в тексті, наведені у врізці “Головні законодавчі акти ФРН стосовно незалежності правосуддя та суддів”.

ГОЛОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ ФРН СТОСОВНО НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРАВОСУДДЯ ТА СУДДІВ (витяги)

Основний закон Федеративної Республіки Німеччини *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*

Стаття 20

(1) Федеративна Республіка Німеччина є демократичною і соціальною федеративною державою.

(2) Уся державна влада походить від народу. Вона здійснюється народом шляхом виборів і голосувань та через особливі органи законодавства, виконавчої влади і правосуддя.

(3) Законодавча влада зв'язана конституційним устроєм, виконавча та судова влада – законом і правом.

(4) Якщо інші засоби не можуть бути використані, всі німці мають право на опір кожному, хто намагається усунути цей устрій.

Стаття 92

Судова влада ввіряється суддям; вона здійснюється Федеральним Конституційним судом, передбаченими цим Основним законом федеральними судами та судами земель.

Стаття 97

(1) Суддя є незалежним і підкоряється лише закону.

(2) Остаточні призначені на професійній основі та на штатні посади судді, можуть всупереч їх бажанню до завершення строку їх повноважень бути звільнені, остаточно або тимчасово відсторонені від посади або переведені на інше

місце, або відправлені у відставку лише на підставі судового рішення та тільки з підстав та у формі, передбачених законами. Законодавство може визначати граничний вік, за досягнення якого призначені безстроково судді виходять у відставку. У разі зміни судової організації або судових округів судді можуть бути переведені або звільнені з посади, але тільки із збереженням повного утримання.

Німецький Закон про суддів

Deutsches Richtergesetz

§ 25 Принцип (*Grundsatz*)

Суддя є незалежним і підкоряється лише закону.

§ 26 Службовий нагляд (*Dienstaufsicht*)

(1) Службовий нагляд стосовно судді допускається лише остільки, оскільки він не порушує його незалежність.

(2) За умови дотримання вимог абзацу 1 службовий нагляд передбачає повноваження робити зауваження у випадку виконання суддею його службових обов'язків у спосіб, що не відповідає встановленому порядку, та виносити попередження з вимогою про необхідність виконання ним службових обов'язків без затримок і згідно із встановленим порядком.

(3) Якщо суддя стверджує, що дії в рамках службового нагляду порушують його незалежність, то за заявою судді рішення приймає суд відповідно до вимог цього Закону.

I. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ПРАВОСУДДЯ ТА СУДДІВ

Головними положеннями про забезпечення незалежного правосуддя в Німеччині є частина друга ст.20, а також ст.92 та 97 Основного закону ФРН. Слід підкреслити, що принцип поділу влади, закріплений в частині другій ст.20 Основного закону, визначення

в Конституції основ побудови судової влади (ст.92) та незалежність суддів належать до невід'ємних елементів як теорії держави і права (політико-правової теорії), так і теорії конституційного права. Також вони є загальновизнаними європейськими стандартами діяльності судової влади.

* Стаття є стислим викладом доповіді, представленої автором на Фаховій дискусії “Судова реформа 2010р.: чи наближає вона правосуддя в Україні до європейських норм і стандартів?” (Київ, 4 квітня 2013р.).

Більш докладні положення про статус суддів у Німеччині закріплені в Німецькому Законі про суддів (далі – Закон про суддів), а також в аналогічних законах федеральних земель¹.

Суддівська незалежність

Відповідно до нашого розуміння конституційного права, суддівська незалежність поділяється на предметну (функціональну) та особисту².

(а). **Предметна незалежність** означає, що суддям у рамках здійснення ними правосуддя не можуть даватися жодні вказівки. Тобто – не можуть втручатися ні його начальник по службі (президент суду), ні міністр юстиції чи інші державні чинники.

Забороненими визнаються також втручання, які впливають або можуть впливати на перебіг провадження і таким чином – на ухвалення суддею справедливого рішення. Йдеться про будь-які вказівки, зауваження чи рекомендації начальника по службі, навіть стосовно призначення дати та часу судових засідань, виклику до судового засідання певних осіб або скорочення чи подовження термінів у рамках розгляду суддею певної справи.

Якщо суддя вважає, що той чи інший захід нагляду впливає на його суддівську незалежність, він може звернутися до спеціального суду – суду у справах суддівської служби (далі – дисциплінарний суд) – та отримати його рішення.

(б). **Особиста незалежність** гарантує судді, що він, навіть у випадку прийняття неприємних і непопулярних рішень, не матиме жодних негативних наслідків для себе особисто, для свого життя та кар'єри. Таким чином особиста незалежність слугує і забезпеченню предметної незалежності судді та закріплена у ст.97 Основного закону.

Згідно з цією статтею, призначені безстроково професійні судді до завершення терміну їх повноважень можуть усупереч їх волі бути переведені, звільнені або відправлені у відставку **лише рішенням суду** та тільки в порядку та з підстав, передбачених законом.

Такі підстави визначені у §24 Закону про суддів. Згідно з положеннями цього параграфу, службові повноваження судді завершуються з набуттям сили судовим рішенням, якщо стосовно нього

- виноситься обвинувальний вирок з позбавленням волі за скоєння навмисного діяння щонайменше на 1 рік,
- виноситься вирок за скоєння навмисного діяння у вигляді зради миру, державної зради, створення загрози для демократичної правової держави або зради Батьківщині із створенням загрози зовнішній безпеці,
- визнається його нездатність обіймати публічні посади або
- він позбавлений основного права (прав) згідно із ст.18 Основного закону³.

Тобто в зазначених випадках рішення приймає не дисциплінарний суд, а інші компетентні суди. При цьому суддівські повноваження завершуються без потреби в будь-яких додаткових заходах/рішеннях з боку держави.

Підсумовуючи, слід підкреслити дві важливі тези щодо суддівської незалежності:

- не тільки стосовно “примусової” відставки і звільнення, але й стосовно переведення судді, в разі його незгоди, рішення приймається спеціальним дисциплінарним судом,
- службовий нагляд має досить тісні рамки та не повинен поширюватися на сферу здійснення суддею правосуддя, тобто на розгляд ним справ.

II. ДИСЦИПЛІНАРНІ ЗАХОДИ СТОСОВНО СУДДІВ

Поряд з тим, що суддя володіє предметною та особистою незалежністю, він підлягає службовому нагляду та відповідно – дії особливого дисциплінарного права⁴.

Дисциплінарними заходами, які можуть застосовуватися до судді, є наступні: догана; грошовий штраф; переведення (з можливим скороченням окладу); звільнення з посади.

Особливість дисциплінарного права щодо суддів, порівняно з вимогами загального дисциплінарного права у сфері публічної служби, полягає в тому, що начальник по службі може самостійно застосувати до судді **тільки одне** дисциплінарне стягнення першого рівня, тобто – оголосити йому догану. Всі інші заходи мають бути дозволені дисциплінарним судом. Це означає, що вищий орган управління у сфері юстиції (як правило, Міністерство юстиції), має звернутися до дисциплінарного суду з поданням щодо дозволу на застосування до судді одного із зазначених вище дисциплінарних заходів.

Завдяки такому порядку дисциплінарного провадження попереджаються ситуації, коли орган управління у сфері юстиції міг би застосовувати до непокірних і “незручних” суддів певні стягнення або навіть відсторонювати їх від служби. Існуюча ж система забезпечує ефективний захист суддівської незалежності так широко, як це можливо.

Таким чином, тут фіксуються дві важливі тези:

- дисциплінарні стягнення застосовуються в переважній більшості лише з дозволу спеціальної судової інстанції,
- для повноцінного врахування обставин дисциплінарної справи та поведінки судді мають бути передбачені кілька видів стягнень.

III. СУДОЧИНСТВО В ДИСЦИПЛІНАРНИХ СПРАВАХ СТОСОВНО СУДДІВ

Судочинство в дисциплінарних справах стосовно суддів організоване згідно з вимогами §79 Закону про суддів і передбачає щонайменше дві інстанції (а якщо допускається касаційне оскарження – три).

¹ В україномовній літературі перекладається також як “Федеральний закон про суддів”. – *Ред.*

² В україномовній літературі перекладається також як “матеріальна”, “істотна”: *sachliche und persönliche Unabhängigkeit* – *Ред.*

³ Зазначена стаття гласить: “Кожен, хто використовує свободу вираження думок, зокрема свободу преси..., викладання..., зібрань..., об’єднань..., таємницю переписки, поштового, телеграфного і телефонного зв’язку..., право власності... або право притулку... для боротьби проти основ демократичного устрою, втрачає ці основні права. Втрата прав та її межі визначаються рішенням Федерального конституційного суду”. – *Ред.*

⁴ Німецький Закон про суддів, §26, абзац 2.

Так, у Нижній Саксонії дисциплінарний суд утворений як відповідний склад у Суді землі в місті Ганновер. Він складається з головуючого судді, одного постійного та одного непостійного члена. Всі члени суду мають бути призначеними безстроково професійними суддями і призначаються до його складу Президією Суду землі на трирічний термін. Оскільки склад Президії обирається всіма суддями цього Суду землі, то призначення суддів до складу дисциплінарного суду розглядається як базисний демократичний захід, також спрямований на забезпечення суддівської незалежності.

Другою інстанцією є Палата у справах суддівської служби. У Нижній Саксонії вона утворена у Вищому суді землі в місті Целле. Цей суд приймає рішення у складі головуючого, двох постійних і двох непостійних членів. Призначення членів суду здійснюється так само, як і в попередньому випадку, – Президією Вищого суду землі.

Компетенції дисциплінарного суду та Палати у справах суддівської служби більш детально врегульовані в §§51-52 Закону землі Нижня Саксонія про суддів. Особливість полягає в тому, що Палата у справах суддівської служби діє не лише як друга інстанція, але й як інстанція, що розглядає скарги суддів стосовно заходів, вжитих до них органами службового нагляду. Такими випадками можуть бути твердження судді про те, що певні заходи службового нагляду порушують його незалежність⁵.

Рішення за касаційними скаргами, допустимість яких також законодавчо врегульована, приймає дисциплінарний суд на рівні Федерації, де він утворений як відповідний склад суду у Федеральному Верховному суді.

Отже, важливою тезою цього розділу є те, що суддя не тільки може звернутися до дисциплінарного суду, але й має можливість оскаржити його рішення в кількох інстанціях.

IV. ВІДБІР КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ І ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ

Якщо виникає потреба у призначенні нових суддів, то у фахових виданнях або щоденній пресі публікується відповідне повідомлення про оголошення конкурсу. Особи, зацікавлені в участі в конкурсі, мають подати визначений пакет документів до відповідного органу управління у сфері юстиції – як правило, це вищий суд землі або Міністерство юстиції.

Надалі відбувається попередній відбір, який базується на оцінках, отриманих кандидатами під час першого і другого юридичних державних іспитів⁶. Тобто попередній відбір враховує лише рівень фахової компетенції кандидатів.

Найкращі з кандидатів (тобто ті, хто має найвищі бали за результатами державних юридичних іспитів), запрошуються на т.зв. співбесіду, яка відбувається на зразок *Assessment Center*⁷.

Головною метою співбесіди є формування у членів комісії враження про особисту придатність кандидата обіймати посаду судді. Найважливішими властивостями, які він має продемонструвати членам комісії, мають бути його соціальна поведінка, спроможність працювати в команді, готовність до активних дій в умовах значного психічного та фізичного навантаження, а також розумне і співчутливе ставлення до потреб і проблем інших людей.

Від органів юстиції у такій співбесіді, як правило, беруть участь представник Міністра юстиції, представник від судів землі і представник органу суддівського самоврядування. Комісія проводить співбесіди з кандидатами в маленьких групах з 3-5 осіб і в кілька етапів. Слід зазначити, що під час таких співбесід обговорюються реальні судові справи або розігруються певні ситуації в суді, або члени групи мають виконати якесь спільне завдання (підготувати тексти ухвал, рішення тощо).

По завершенні співбесід члени комісії збираються для прийняття рішення про придатність кандидатів/кандидата обіймати посаду судді та повідомляють свою позицію Міністерству юстиції, яке приймає остаточне рішення стосовно призначення того чи іншого кандидата.

Якщо йдеться про адміністративні посади в суді (наприклад, головуючого судді в суді землі, голови дільничного або іншого суду тощо), то про це також без будь-яких винятків має повідомлятися у відповідних друкованих виданнях органів юстиції, зокрема у федеральних фахових газетах і журналах.

Першою передумовою для участі в конкурсі є успішне проходження кандидатом випробувальної практики, яка має відбуватися у вищому суді землі шляхом відрядження до нього судді терміном у шість місяців⁸. Під час практики кандидат на підвищення працює при одному із сенатів відповідного суду. Після випробувальної практики голова сенату висловлює свою думку стосовно кваліфікації кандидата в письмовому експертному висновку. На основі цього висновку президент відповідного вищого суду землі складає остаточну характеристику кандидата.

А стосовно конкретної адміністративної посади, на яку був оголошений конкурс, суддя отримує ще одну характеристику від свого начальника по службі. Ця характеристика має завершуватися конкретною оцінкою здатності судді обіймати оголошену на конкурс посаду.

⁵ Там само, абзац 3.

⁶ Практика юридичної освіти в Німеччині передбачає складання першого юридичного державного іспиту після чотирирічного вивчення юридичних наук. У випадку успішного складання іспиту вимагається обов'язкове проходження дворічного стажування із залученням до практичної роботи, наприклад, у цивільному суді, прокуратурі, адвокатурі тощо. Після такої практичної підготовки до професійної діяльності складається другий юридичний державний іспит, який полягає насамперед у практичному вирішенні справ. Тільки після складання цих двох іспитів юрист набуває права претендувати на посаду судді (брати участь у відповідному конкурсному відборі) або займатися адвокатською діяльністю. – Ред.

⁷ *Assessment Center* – дослівно “центр оцінки”, один із методів підбору та оцінки персоналу, що широко використовується в Німеччині. Полягає у груповому тестуванні, що охоплює рольові ігри, розв'язання практичних завдань, розігруванні реальних ситуацій тощо. За учасниками тестування спостерігають психологи, які оцінюють не тільки їх фахову підготовку, скільки т.зв. “м'які навички” (*soft skills*) – лідерські якості, здатність приймати рішення у кризових ситуаціях, уміння працювати в команді тощо. – Ред.

⁸ Випробувальна практика має бути пройдена, як правило, через п'ять років після призначення судді на посаду безстроково.

Приклад: пан(і) такий-то придатний для обіймання оголошеної на конкурс посади головуючого судді в суді землі беззастережно/ більш ніж дуже добре/ дуже добре/ добре придатний/ придатний/ непридатний.

Подані кандидатами документи надсилаються до Міністерства юстиції, яке має сформувати рейтинговий список (*Ranking*) і призначити найкращого за рейтингом кандидата на посаду судді.

Залежно від важливості, призначення може здійснюватися також урядом землі або її міністром-президентом⁹. Закон передбачає можливість залучення до процедури відбору і призначення суддів представників органів суддівства, уповноваженого у справах жінок та уповноваженого у справах осіб з фізичними вадами.

Перед тим, як рішення прийматиме компетентна установа й посада буде надана певному кандидату, про це мають бути поінформовані інші учасники процедури відбору. Їм повідомляється, що планується призначення такого-то кандидата на посаду, яка оголошувалася на конкурс. Цим самим гарантується, що ті учасники, які не мали успіху за результатами відбору, можуть ініціювати перевірку запланованого призначення шляхом звернення до адміністративного суду (найчастіше – у формі подання відповідної скарги із застосуванням засобів тимчасового правового захисту; тобто до прийняття рішення адміністративним судом остаточне призначення не відбувається). Завдяки цьому гарантується, що посада, стосовно якої оголошувався конкурс, залишатиметься вільною до завершення розгляду справи адміністративним судом.

Узагальнюючи наведене, слід звернути увагу на наступні важливі тези:

- має оголошуватися публічний конкурс не лише на штатні суддівські посади, але й на адміністративні посади в судах,
- під час прозорої процедури відбору має враховуватись як оцінка фахових знань кандидата, так і його людські якості, придатність до здійснення правосуддя і спілкування із сторонами та іншими учасниками процесу,
- учасники процедури відбору повинні мати право на оскарження рішення відповідного органу до суду із застосуванням засобів тимчасового правового захисту, щоб уникнути створення незворотних обставин під час розгляду такої скарги (тобто призначення на посаду одного з кандидатів до завершення розгляду скарги по суті).

Круглий стіл, 4 квітня 2012р.



⁹ Слід додати, що в Німеччині як на федеральному рівні, так і в деяких федеральних землях для призначення на суддівські та адміністративні посади в суді діють колегіальні органи – комітети з призначення суддів.

“ОЛЕКСАНДР ВОЛКОВ ПРОТИ УКРАЇНИ”: РІШЕННЯ ЄСПЛ ТА ЙОГО ВИКОНАННЯ¹



Микола МЕЛЬНИК,
науковий консультант
з правових питань Центру Разумкова

Справа “Олександр Волков проти України” стала безпрецедентною – і для ЄСПЛ, і для України. Для ЄСПЛ – за визначеними в рішенні заходами, для України – з двох причин. По-перше, за характером допущених порушень Європейської конвенції з прав людини та визначених ЄСПЛ заходів виконання. По-друге, Комітет Міністрів Ради Європи визначив час, до якого Україна має поінформувати про виконання рішення ЄСПЛ – вересень 2013р. Термін сплив, проте рішення ЄСПЛ залишається невиконаним. На засіданні 26 вересня Комітет ще раз закликав українську владу невідкладно поновити суддю на посаді, вказавши, зокрема й на наявність вакансій у Верховному Суді².

Очевидно, що така ситуація не сприяє ні підписанню Україною Угоди про асоціацію з ЄС, ні покращенню її міжнародного іміджу як держави, що суворо дотримується добровільно взятих на себе міжнародних зобов’язань.

“СПРАВА О.ВОЛКОВА”: СУТЬ І ПЕРЕБІГ

17 червня 2010р., в розпал “судової реформи” Верховна Рада на підставі подання Вищої ради юстиції (ВРЮ) та рекомендацій профільного парламентського Комітету звільнила з посади суддю Верховного Суду О.Волкова – “за порушення присяги”. На той час О.Волков був також заступником голови Ради суддів України та відігравав одну з ключових ролей в діяльності суддівського самоврядування. Ініціювали його звільнення члени ВРЮ В.Колесниченко та Р.Кузьмін.

Події, розцінені як “порушення присяги відбувалися ще у 2003-2006рр. і полягали в ухваленні О.Волковим ряду процесуальних рішень, а також участі у складі судової колегії суддів Верховного Суду в касаційному перегляді судових рішень, ухвалених за участю брата дружини О.Волкова – судді одного з апеляційних судів.

Від початку “справи” були очевидними упередженість ВРЮ і безпідставність її рішення – про що відкрито говорили фахівці. Так, одразу після ухвалення рішення член ВРЮ С.Сафулько звернувся до Верховної Ради з листом, у якому вказував на упередженість і необ’єктивність ВРЮ, порушення нею законодавчо

встановленого порядку прийняття рішення та його політичну вмотивованість і просив не допустити розгляду неконституційного подання³.

Від очевидно незаконного підходу до вирішення питання про звільнення судді О.Волкова застерігав Парламент голова Верховного Суду В.Онопенко, вказуючи на порушення закону профільним Комітетом під час розгляду цього питання та на обґрунтовані сумніви в неупередженості та об’єктивності розгляду на пленарному засіданні Парламенту. У зверненні до Парламенту він зазначив: “вбачаються ознаки того, що з суддею Верховного Суду України хочуть вчинити показову розправу та з надуманих підстав, без надання можливості захиститися від висунутих обвинувачень помститися за його принципову позицію на посаді заступника голови Ради суддів України та члена Вищої ради юстиції”⁴.

Однак, ці звернення були проігноровані ВРЮ та Парламентом.

О.Волков оскаржив рішення про звільнення до Вищого адміністративного суду України (ВАСУ), який, однак, відмовився визнати незаконними і скасувати відповідні акти ВРЮ і Верховної Ради.

¹ Скорочена версія статті опублікована в тижневику “Дзеркало тижня” 31 серпня 2013р., <http://gazeta.dt.ua>

² Рада Європи нагадала про необхідність повернути Волкова в Верховний суд. – Тиждень, 26 вересня 2013р., <http://tyzhden.ua>

³ Уманец А. Спикера просять захистити Верховний суд. – Економіческие известия, 14 июня 2010г., <http://state.eizvestia.com>

⁴ Лист Голови Верховного Суду України В.Онопенка до Голови Верховної Ради України В.Литвина від 7 червня 2010р. – Сайт Верховного Суду, <http://www.scourt.gov.ua>

Тоді О.Волков звернувся до ЄСПЛ, стверджуючи, що його звільнення відбулося з численними порушеннями Європейської конвенції з прав людини, Конституції і законів України. Уряд України (позицію якого в ЄСПЛ представляли спочатку В.Лутковська, а потім Н.Кульчицький), обґрунтованість скарги О.Волкова заперечував.

РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

9 січня 2013р. ЄСПЛ прийняв рішення, яким визнав звільнення О.Волкова неправомірним, **постановивши**, що вирішення органами влади України питання про звільнення О.Волкова з посади судді відбулося з порушенням таких основоположних принципів Конвенції, як: незалежного та безстороннього суду; правової визначеності; розгляду справи “судом, встановленим законом”; право на повагу до приватного життя (ст.6 і 8 Конвенції). 27 травня 2013р. після того, як ЄСПЛ відхилив апеляцію України, рішення у цій справі стало остаточним і обов’язковим для виконання Україною.

Рішення ЄСПЛ є юридичним визнанням міжнародною судовою інстанцією факту свавільної розправи з суддею О.Волковим з використанням державних органів, покликаних утверджувати в державі верховенство права. До того ж, цей факт визнано не одиничним випадком, а проблемою системного характеру. ЄСПЛ резюмував, що звільнення О.Волкова з порушенням наведених вище принципів може розглядатися як **загроза незалежності судової влади в цілому**.

ЄСПЛ встановив конкретні порушення Конвенції **кожним** з національних органів, що ухвалювали рішення про звільнення О.Волкова з посади судді.

• Вища рада юстиції: упередженість та ангажованість

ЄСПЛ дійшов висновку, що розгляд “справи О.Волкова” цією інстанцією **не відповідав принципам незалежності та безсторонності**.

По-перше, це стосується складу ВРЮ. Більшість її членів працюють на постійній основі та отримують зарплату поза її межами – що зумовлює їх адміністративну, ієрархічну та матеріальну залежність від основних працевлагодотворителів. Так, членами ВРЮ “за посадою” є Міністр юстиції і Генеральний прокурор, отже – втрата ними основної роботи означає припинення їх членства у ВРЮ. ЄСПЛ особливо відзначив небезпеку належності до складу ВРЮ Генерального прокурора – що, з огляду на його функціональні обов’язки, створює ризики упередженого ставлення **генерального прокурора до суддів, рішення яких він не схвалює**.

На час прийняття ВРЮ рішення про внесення до Парламенту подання про звільнення О.Волкова до складу ВРЮ належало багато осіб, які були політичними діячами або працювали в органах прокуратури, виконавчої влади та Адміністрації Президента⁵.

По-друге, ЄСПЛ вказав на особисту упередженість окремих членів ВРЮ стосовно судді О.Волкова,

насамперед тих, хто звернувся з пропозицією про його звільнення, здійснював попередню перевірку у справі, а надалі брав участь у прийнятті рішень про звільнення з посади (зокрема, В.Колесниченко та Р.Кузьміна).

ЄСПЛ констатував, що роль цих членів ВРЮ у висуванні дисциплінарних обвинувачень проти О.Волкова **викликає об’єктивний сумнів** у їх безсторонності під час вирішення справи по суті. Крім того, ЄСПЛ відзначив особисту упередженість члена ВРЮ – голови парламентського комітету з питань правосуддя С.Ківалова, який раніше перешкоджав О.Волкову скласти присягу члена ВРЮ та давав публічні коментарі стосовно його дій.

ЄСПЛ визнав порушенням ст.6 Конвенції той факт, що суддю О.Волкова було звільнено з посади за порушення присяги без застосування до нього терміну давності притягнення до відповідальності.

• Верховна Рада: рішення, що не відповідає Конституції

ЄСПЛ констатував, що вирішення справи О.Волкова Парламентом **не виправило системних недоліків** “незалежності та неупередженості”, а **натомість додало політизації** цьому процесу та **загострило невідповідність** процедури принципу поділу владиних повноважень.

Це виявилось, зокрема, в тому, що голова та один із членів профільного парламентського комітету з питань правосуддя (С.Ківалов і В.Бондик) були членами ВРЮ і брали участь у “справі О.Волкова” на трьох рівнях – ВРЮ, парламентського Комітету та пленарного засідання Парламенту. ЄСПЛ також взяв до уваги той факт, що свого часу саме С.Ківалов разом з двома іншими членами парламентського комітету звернувся до ВРЮ, вимагаючи проведення перевірки “неналежної поведінки” О.Волкова.

На пленарному засіданні Верховної Ради “справу О.Волкова” представляли С.Ківалов (як голова профільного парламентського Комітету) та В.Колесниченко (як голова ВРЮ). ЄСПЛ відзначив, що процедура розгляду питання Парламентом не забезпечувала умов для належної оцінки доказів та юридичної кваліфікації фактів.

ЄСПЛ встановив, що Парламент прийняв рішення про звільнення судді з грубим порушенням Конституції і законів України, а також шляхом маніпуляцій з електронною системою голосування. Голосування відбувалося за відсутності більшості народних депутатів, а деякі з присутніх у залі депутатів голосували кількома картками – всупереч ст.84 Конституції, ст.24 Закону “Про статус народного депутата України”, ст.47 Регламенту Верховної Ради. Це порушує принцип правової визначеності, передбачений ст.6 Конвенції.

Доречно зазначити, що це рішення ЄСПЛ **фактично ставить під сумнів легітимність усіх рішень Парламенту, ухвалених з порушенням ст.84 Конституції про особисте голосування депутатів**.

⁵ Зокрема: народні депутати С.Ківалов та В.Бондик, Генеральний прокурор О.Медведько та його заступники В.Кудрявцев, Р.Кузьмін, В.Пшонка, Міністр юстиції О.Лавринович, заступник глави Адміністрації Президента – керівник Головного управління з питань судової реформи та судоустрою А.Портнов. Пізніше Президент призначив членом ВРЮ голову СБУ В.Хорошковського.



• ВАСУ: сумніви в легітимності

ЄСПЛ констатував, що **“перегляд справи заявника ВАСУ був недостатнім і не міг виправити всі недоліки процедурної справедливості, наявні на попередніх стадіях національного процесу”**. Це зумовлено рядом факторів, серед яких:

- недостатня правова компетенція ВАСУ, яка не дозволяла йому в разі визнання рішень ВРЮ та Парламенту незаконними повною мірою відновити права О.Волкова – винести постанову про поновлення його на посаді судді. За рішенням ЄСПЛ, розглядаючи справи цієї категорії, ВАСУ не може вважатися судом, який вирішить спір щодо прав заявника (ст.6 Конвенції);
- неналежний розгляд важливих аргументів, висловлених О.Волковим, та уникнення оцінки доказів незаконності процедури голосування питання про його звільнення в Парламенті;
- сумнівність незалежності та безсторонності суддів, які розглядали справу, оскільки вони підпадають під юрисдикцію ВРЮ, що була *стороною* у справі. Отже – самі могли бути піддані дисциплінарному провадженню.

ЄСПЛ дійшов ще одного надзвичайно важливого у правовому сенсі висновку: склад колегії суддів, яка розглядала скаргу О.Волкова, **не може вважатися “судом, встановленим законом”**. Тобто, особи в суддівських мантиях, які розглядали “справу О.Волкова” та постановили судове рішення іменем України, з точки зору закону, не були судом. Це стало наслідком недотримання передбаченого законом порядку формування складу суду.

Справа в тому, що у грудні 2009р. завершився встановлений законом термін перебування на посаді Голови ВАСУ О.Пасенюка⁶. Однак, від продовжував виконувати повноваження Голови, зокрема – утворювати палати ВАСУ та формувати їх персональний склад шляхом відповідного подання до Президії.

3 грудня 2009р. Рада суддів України та голова Верховного Суду В.Онопенко неодноразово наголошували на тому, що **нелегітимне** обіймання О.Пасенюком посади голови ВАСУ (фактично – привласнення посадових повноважень) “підриває правові засади діяльності судової влади та здійснення правосуддя в Україні”, “ставить під сумнів повноважність сформованого в незаконний спосіб складу суду та законність здійснення ВАСУ судочинства”⁷. Однак, їх звернення до відповідних владних суб’єктів були проігноровані – з 23 грудня 2009р. до 6 вересня 2010р. О.Пасенюк продовжував здійснювати повноваження голови ВАСУ понад встановлений законом термін.

Водночас, з травня 2010р. акти, дії чи бездіяльність Парламенту і ВРЮ розглядалися окремою палатою ВАСУ, яка утворювалась і формувалась особою, строк перебування якої на посаді Голови завершився. Тому ЄСПЛ не вважає, що утворення палати та затвердження її персонального складу відбулося в законний спосіб, що відповідає би принципу “суду, встановленого законом” (ст.6 Конвенції).

Проблема легітимності діяльності ВАСУ стосується не лише “справи О.Волкова”, а має глобальний характер. Рішенням ЄСПЛ фактично визнано **нелегітимність судочинства, здійснюваного впродовж тривалого часу ВАСУ**, судові палати якого були сформовані з порушенням закону, а тому, з точки зору Конвенції, не були “судом, встановленим законом”. Це означає, що постановлені за таких обставин рішення у справах (яких, за деякими даними – десятки тисяч) не можуть вважатися судовими рішеннями.

Ця проблема була створена штучно та зумовлювалась здійсненням О.Пасенюком повноважень голови ВАСУ після завершення передбаченого законом п’ятирічного терміну перебування його на посаді.

РІШЕННЯ ЄСПЛ: ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ

Встановивши неправомірність звільнення О.Волкова, ЄСПЛ **вирішив**, що Україна повинна **забезпечити його відновлення** на посаді судді Верховного Суду в якомога стислий термін. Україна також має сплатити €18 000 (€6 000 – як відшкодування заявнику моральної шкоди, €12 000 – відшкодування судових витрат представникам).

Крім того, ЄСПЛ вказав, що для належного виконання рішення в цій справі держава-відповідач повинна **вжити відповідних заходів загального характеру**, спрямованих на реформування своєї правової системи.

Скоріш за все, з виплатою О.Волкову суми справедливої сатисфакції проблем не буде. Виплата відшкодування стала для керівництва України найлегшим (і найчастіше – єдиним) способом виконання рішень ЄСПЛ.

Набагато складнішою є ситуація з **поновленням О.Волкова на посаді судді Верховного Суду**. Відразу після набуття рішенням ЄСПЛ остаточного характеру вітчизняні посадовці заявили, що юридичних механізмів і фактичних можливостей для виконання цього рішення ЄСПЛ немає. Тодішній **Міністр юстиції О.Лавринович**, який у 2010р. як член ВРЮ голосував за звільнення О.Волкова⁸, заявив: “Мені невідомий такий механізм”⁹. Такою ж є позиція і нинішнього Міністра юстиції О.Лукаш: “Механізму автоматичного відновлення судді не існує в українському

⁶ О.Пасенюк – обраний на посаду судді ВАСУ (безстроково) 11 грудня 2003р. (до обрання – заступник Міністра юстиції); призначений на посаду Голови ВАСУ – 22 грудня 2004р.; термін завершився 25 грудня 2009р. 6 вересня 2010р. одностайно обраний ВРЮ на другий термін.

3 листопада 2011р. Парламент обрав О.Пасенюка суддею Конституційного Суду України.

⁷ Рада суддів України визнала Сіроша М.В. єдиним повноважним суб’єктом виконання обов’язків Голови Вищого адміністративного суду України. – Сайт Верховного Суду, <http://www.scourt.gov.ua>; Рішення Ради суддів “Про рішення президії Ради суддів України від 14 грудня 2009р. №5 “Про ситуацію, що складається у зв’язку із закінченням повноважень Голови Вищого адміністративного суду України” №101 від 28 грудня 2009р. – Там само; Звернення Голови Верховного Суду України до Президента України з приводу ситуації, що склалася з організаційним керівництвом діяльністю Вищого адміністративного суду України. – Там само; Вищий адміністративний суд України з гаранта законності перетворюється на загрозу демократичним виборам Президента України. – Там само..

⁸ Суддя Волков порадив Лавриновичу не коментувати його справу. – <http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/>

⁹ Лавринович не придумав, як дослухатись рішення Євросуду по Волкову. – <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/29/6990954/>

законодавстві. Як тільки будуть прийняті зміни до Конституції, Вища рада юстиції невідкладно виконає рішення ЄСПЛ¹⁰.

Нещодавно О.Лавринович, уже як голова ВРЮ, заявив: “...Відновлення на посаді колишнього судді Верховного Суду Олександра Волкова буде можливе, коли з’являться спеціальні норми, яким чином можна виконувати такі рішення. На сьогодні закони України питання відновлення на посаді того, кого обирає або призначає парламент, не передбачають”. “Що стосується того, щоб цей суддя знову обійняв посаду у Верховному Суді, на сьогодні з правової точки зору я можливостей не бачу. Це може бути шляхом його нового призначення відповідно до чинних сьогодні норм”¹¹.

Тодішній **Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ Н.Кульчицький** наголосив, що питання поновлення О.Волкова на посаді перебуває в компетенції Парламенту, проте проблема полягає в тому, що штат Верховного Суду повністю укомплектований¹². Насправді вказаної Урядовим уповноваженим проблеми ні на момент її озвучення, ні сьогодні – немає. У визначеному законом штаті Верховного Суду (48 суддів) з 18 квітня 2013р. є дві вакансії¹³. Але навіть якби штат Верховного Суду був повністю укомплектований, то й це не було б перешкодою для виконання рішення ЄСПЛ.

За трудовим законодавством, поновлення працівника на роботі за рішенням суду жодним чином не зв’язане штатним розписом юридичної особи. Крім того, за необхідності (в т.ч. обумовленої виконанням рішення суду) число суддів Верховного Суду елементарно може бути збільшене (упродовж 2010-2011рр. воно кардинально змінювалося двічі – спочатку його зменшили з 95 до 20 осіб, потім – збільшили до 48).

Узагальнюючи, можна вирізнити кілька позицій стосовно юридичного механізму поновлення О.Волкова на посаді судді:

- 1) такого механізму немає;
- 2) механізм полягає в новому розгляді питання на національному рівні тими ж органами, що ухваливали рішення про звільнення О.Волкова (ВРЮ, Парламент, ВАСУ);
- 3) О.Волков має звернутись у встановленому порядку до ВАСУ чи Верховного Суду із заявою про перегляд рішення ВАСУ в його справі у зв’язку із відновленням ЄСПЛ порушення Україною міжнародних зобов’язань під час вирішення його справи ВАСУ;
- 4) Парламент має самостійно вирішити це питання, ухваливши відповідну постанову.

У цьому контексті важливими є кілька моментів.

(1). У справі “Олександр Волков проти України” вперше за всю свою історію ЄСПЛ присудив поновлення на посаді особи, чиє звільнення було визнано таким, що порушує Конвенцію.

(2). ЄСПЛ спеціально акцентував увагу України на способі вирішення цього питання, відзначивши,

що в багатьох випадках він приймав рішення про відновлення порушених прав шляхом нового розгляду справи на національному рівні. Але в цьому випадку **ЄСПЛ не вбачає сенсу в тому, щоб призначити такий захід, оскільки не вважає, що повторний розгляд “справи О.Волкова” на національному рівні становитиме відповідну форму поновлення порушених прав заявника.** Суд не вважає, що в найближчому майбутньому справа розглядатиметься повторно відповідно до принципів Конвенції.

Водночас ЄСПЛ вказав, що не може допустити, щоб заявник залишився в ситуації невизначеності стосовно шляхів поновлення його прав. Він дійшов висновку, що за самою своєю природою ситуація, виявлена у справі, **не залишає реального вибору індивідуальних заходів**, необхідних для відновлення порушених прав заявника, які гарантуються Конвенцією.

Отже, **ЄСПЛ фактично висловив недовіру правовій (у т.ч. судовій) системі України і виключив новий (повторний) розгляд “справи О.Волкова” всіма національними інституціями, які розглядали її у 2010р.** ЄСПЛ сумнівається (і цілком обгрунтовано), що такий розгляд навіть після його рішення буде законним та об’єктивним. По суті, ЄСПЛ визначив для України **безальтернативний спосіб** поновлення прав О.Волкова – прийняти рішення про невідкладне поновлення його на посаді судді.

(3). В Україні є практика поновлення на посадах суддів після визнання національними судами незаконним їх звільнення за порушення присяги. Це відбувалося шляхом внесення Парламентом змін до постанов, якими ці судді були звільнені з посади. Так, 23 грудня 2010р. Парламент прийняв Постанову №2872-VI “Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо звільнення суддів”. Відповідно до неї, з трьох таких постанов вилучені положення про вісьмох суддів, звільнених за порушення присяги. Зміни стосувались і Постанови №2352-VI від 17 червня 2010р., якою було звільнено О.Волкова, – з неї було **вилучено** положення про звільнення п’ятих суддів різних судів України. Як на правову підставу для таких рішень Парламент послався на відповідні рішення ВАСУ, якими постанови про звільнення згаданих суддів були визнані незаконними. При цьому, ВАСУ у своїх рішеннях навіть не зобов’язував Парламент поновити незаконно звільнених суддів на посадах, як це зробив ЄСПЛ стосовно судді О.Волкова.

Отже, для поновлення О.Волкова на посаді на підставі рішення ЄСПЛ достатньо, щоб Парламент вніс зміни до власної Постанови від 17 червня 2010р. № 2352-VI, **визнавши її такою, що втратила чинність у частині звільнення О.Волкова.** Слід зазначити, що ще 17 січня 2013р. народний депутат М.Катеринчук зареєстрував проект Постанови Верховної Ради “Про виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі “Олександр Волков проти України” (реєстр. №2042), якою передбачено саме такий механізм поновлення О.Волкова на посаді судді Верховного Суду. Однак досі проект не розглянуто ні профільним парламентським комітетом (голова С.Ківалов), ні Верховною Радою.

¹⁰ Лукаш допускає відновлення Волкова на посаді судді ВСУ. – 13 жовтня 2013р., <http://www.ura-inform.com>

¹¹ Див.: Лавринович: суддю Волкова можна відновити тільки новим призначенням. – Українська правда, 8 жовтня 2013р., <http://www.pravda.com.ua>

¹² Звільненого “кнопкодавством” суддю має відновити Рада. – Там само, 29 травня 2013р.

¹³ Україна ще не виконала рішення Євросуду щодо звільненого судді Волкова. – Сайт: BBC Україна, 31 липня 2013р., <http://www.bbc.co>

Але виконання рішення ЄСПЛ не вичерпується поновленням О.Волкова на посаді. Ключовим меседжем Рішення Суду є необхідність вжиття Україною загальних заходів, спрямованих на розв'язання фундаментальних проблем її правової системи, що впливають з неспроможності держави забезпечити принцип поділу влад і дію принципу верховенства права в діяльності ВРЮ і судів (ВАСУ). Це означає нагальну потребу кардинальної зміни засад функціонування всієї правової системи України.

Примітно, що ЄСПЛ не сприйняв позиції Уряду України, який стверджував, що вказані заявником і підтверджені ЄСПЛ проблеми функціонування правової системи значною мірою вирішені в результаті прийняття законів “Про судоустрій і статус судів” від 7 липня 2010р. та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів” від 5 червня 2012р. ЄСПЛ дійшов висновку, що вказані законодавчі кроки **не вирішують проблем** (системних дисфункцій української судової системи), виявлених під час розгляду “справи О.Волкова”. Тим самим ЄСПЛ фактично дав негативну оцінку всій так званій судовій реформі 2010р. і визнав необґрунтованими твердження її авторів про те, що головні проблеми судочинства в Україні полягали в “застарілому” законодавстві, яке зараз активно оновлюється “відповідно до міжнародних стандартів”.

Окремим питанням виконання рішення ЄСПЛ є вжиття заходів правового реагування стосовно посадових осіб (у т.ч. суддів), винних у незаконному звільненні судді О.Волкова.

ОСОБЛИВЕ ЗНАЧЕННЯ РІШЕННЯ ЄСПЛ У “СПРАВІ О.ВОЛКОВА”

Рішення ЄСПЛ не обмежується вирішенням персонального питання судді О.Волкова, а стосується принципів діяльності державної влади в Україні. Розглянувши індивідуальну заяву О.Волкова і визнавши незаконним його звільнення з посади судді, ЄСПЛ констатував, що “ця справа викриває серйозні системні проблеми функціонування судової системи України”. З його рішення випливає, що такими проблемами є:

- **відсутність реального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову**, що спричиняє політичну та іншу залежність судів і суддів;
- **політизованість механізму формування суддівського корпусу**, яка виявляється в істотному політичному впливі та “ручному” керуванні ним. Аналіз кадрової політики в судовій системі після “судової реформи” свідчить, що кадрові питання вирішуються фактично в одному адміністративному центрі, що перебуває за межами судової влади, а роль державних інститутів, покликаних здійснювати формування суддівського корпусу, зведена до формалізації його рішень;
- **домінування суб’єктивних критеріїв у процедурі притягнення суддів до відповідальності за порушення присяги**. Найбільш виразно це підтверджує діяльність ВРЮ, члени якої поєднують виконання чотирьох різних функцій: 1) ініціювання питання про звільнення; 2) перевірки зазначених у поданні обставин діяльності судді; 3) надання висновку про

наявність підстав для звільнення; 4) прийняття рішення по суті обвинувачення;

- **правова невизначеність у питанні звільнення суддів з посади за порушення присяги**. В Україні не встановлено строків давності для застосування звільнення судді з посади за порушення присяги, а його підстави є нечіткими та неоднозначними. Це зумовлює непередбачуваність і вибірковість застосування заходів відповідальності суддів;
- **абсолютна беззахисність суддів від безпідставного дисциплінарного переслідування, зокрема від обвинувачення в порушенні присяги**. У поєднанні з іншими вказаними вище обставинами це створює в суддівському середовищі атмосферу страху і призводить до тотальної залежності суддів.

Виконання в повному обсязі рішення ЄСПЛ, з одного боку, – це шанс почати “відроджувати” правосуддя в Україні, з іншого – лакмусовий папірець, який чітко виявить справжнє ставлення політичної влади України до принципу верховенства права.

Наразі спостерігається намагання вітчизняної влади ухилитися від виконання рішення – її зусилля спрямовуються на пошук механізмів не його виконання, а уникнення виконання. І це зрозуміло, оскільки: *по-перше*, його виконання означатиме визнання владою своєї вини за фактичну розправу над суддею О.Волковим; *по-друге*, забезпеченням виконання рішення ЄСПЛ опікуються ті самі особи, які організували незаконне звільнення О.Волкова; *по-третє*, реальне виконання рішення передбачає фактичне скасування “судової реформи” 2010р.

Сьогодні вживаються всі можливі заходи для того, щоб уже на конституційному рівні “зацементувати” нинішню ситуацію у сфері правосуддя та ще більше посилити вплив Президента на судову владу. А запропоновані ним зміни до Конституції в частині правосуддя будуть подані Європі як виконання рішення ЄСПЛ у “справі О.Волкова”. Як це було зроблено з виконанням рішень ЄСПЛ у справах Ю.Луценка та Ю.Тимошенко – вчинене стосовно них прокурорське та суддівське свавілля “списали” на застаріле кримінально-процесуальне законодавство і “покрили” його новим КПК.

Водночас зволікання з виконанням рішення ЄСПЛ у “справі О.Волкова” не пройшло повз увагу не лише офіційних європейських структур, але й світової спільноти правників. Так, Європейська фундація захисту незалежності суддів *Judges for Judges* 29 серпня 2013р. звернулася до Комітету Міністрів Ради Європи з офіційним листом, в якому висловила стурбованість ситуацією з невиконанням цього рішення ЄСПЛ. У її листі сказано: “Ми дуже занепокоєні тим, що українська влада не тільки не відновила суддю Волкова на посаді, але й не вжила жодних заходів для виконання рішення Європейського суду у цій справі”¹⁴.

Натомість з боку вітчизняних органів суддівського самоврядування, які покликані опікуватися питаннями правового захисту українських суддів, жодної стурбованості невиконанням рішення ЄСПЛ у “справі О.Волкова” публічно висловлено не було. У суддівському середовищі – тиша. Це мовчання є, можливо, найстрашнішим проявом тієї ситуації, в якій перебувають вітчизняні судді і правосуддя загалом. ■

¹⁴ Європейська фундація суддів вимагає відновити Волкова на посаді. – 25 вересня 2013р., <http://zik.ua/ua/news/2013/09/25/431107>; За екс-суддю Волкова, який виграв справу в ЄСПЛ, Раду Європи просять іноземні колеги. – 19 вересня 2013р., <http://racurs.ua>

СУДОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ І КРАЇН ЄС



Іван НАЗАРОВ,
доцент Національного університету
“Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого”, Харків

Реалії сучасної взаємодії держав у межах міжнародної співпраці та євроінтеграційні наміри України зумовлюють потребу порівняльно-правового аналізу судових систем європейських країн і застосування його результатів у процесі реформування української судової системи.

Без відкритості для зарубіжного правового досвіду, без пізнання інших правових традицій неможливо об'єктивно і критично оцінити національну судову систему, побачити її переваги та недоліки, визначити шлях її подальшого розвитку, ефективно вирішувати питання, які вже вирішені в більшості країн сталої демократії, з метою стати повноправним суб'єктом європейського співтовариства.

У цій статті стисло аналізуються загальні закономірності, специфіка розвитку та функціонування судових систем країн ЄС, структура судової системи в загальному розумінні, види класифікацій судових систем зарубіжних країн і можливі критерії такої класифікації і напрями вдосконалення вітчизняної судової системи.

Судоустрій країн Європи: спільне і відмінне

Країни ЄС мають різні історичні етапи та передумови формування правових систем, різні етапи становлення державності та різні історичні традиції функціонування судових органів. Водночас, перебування в одному наддержавному утворенні вимагає від них пошуку компромісу і знаходження єдиної моделі судової системи, можливої в майбутньому для кожного члена ЄС.

Однак, попри необхідність визначення такої єдиної, компромісної моделі судової системи, наразі її ще немає. На рівні міжнародних договорів і загальноєвропейських стандартів визначені лише загальні принципи, яким повинні відповідати судові органи кожної європейської країни, завдання та цілі, які ставляться перед судами в сучасній демократичній державі.

Така ситуація ставить перед дослідниками європейських судових систем завдання проаналізувати заходи, яких вживають окремі країни ЄС для реформування національних судових систем з метою зробити їх здатними виконувати загальноєвропейські завдання та наблизити до структури можливої майбутньої загальноєвропейської моделі.

Але передусім варто звернути увагу на ряд факторів, які зумовлюють сучасний судоустрій більшості країн Європи та в майбутньому допоможуть визначити критерії для їх поділу за видами.

По-перше, слід сказати про здатність (можливість) судової системи зазнавати змін, що виявляється в реформуванні державою, за необхідності, свого судоустрою.

Так, історія становлення судової системи в Україні та в європейських країнах свідчить про можливості кардинальної зміни її структури не через потребу покращення або оптимізації роботи судів, а через зовнішні, екстремальні або кризові умови функціонування держави.

За повернення ж до “нормальної” роботи всього державного апарату й виходу держави із кризової ситуації судова система набуває більш логічної структури, зумовленої необхідністю максимально спокійної і стабільної роботи.

Упродовж останніх десятиліть держави ЄС не зазнавали будь-яких потрясінь, здатних кардинально вплинути на планомірне і спокійне еволюціонування судових систем. Це дало можливість країнам ЄС, оптимізуючи роботу своїх судових органів, урахувати не лише внутрішньодержавні потреби, але й потребу забезпечити можливість співробітництва судів різних країн. Така можливість може бути забезпечена кількома шляхами: а) через уніфікацію судових процедур; б) уніфікацію судових структур; в) формування загальних міждержавних і недержавних інститутів та утворень. Мірою просування цими шляхами структури судових систем країн ЄС набуватимуть дедалі більше загальних рис. Але така еволюція не може відбуватися швидко й тому сьогодні судові системи європейських країн мають багато специфічних рис та особливостей.

Ця специфіка може проявлятися навіть при зовні однаковому складі судових систем. Країни, що мають три рівні судової системи і два види судів (загальні та адміністративні), на перший погляд, становлять переважно більшість. Але навіть за подібності таких важливих ознак, судові системи можуть кардинально відрізнятися, оскільки перелік ознак, що їх характеризують, значно більший і ширший за змістом, ніж поділ судової системи по горизонталі й вертикалі.

По-друге, порівнюючи судові системи, не можна не торкнутися питання структури судової системи, а також її складу. У більшості випадків склад судової системи визначається такими її елементами, як суди й судді.

Суд як елемент судової системи повинен відповідати трьом основним ознакам:

- 1) він повинен бути державним;
- 2) він повинен мати право здійснювати правосуддя;
- 3) його створення та порядок діяльності повинні бути закріплені законом.

У цілому, ознак, що характеризують суд як специфічний орган державної влади, значно більше. Але в цьому випадку вирізняються головні з них, які характеризують суд як елемент системи. Саме ці три основні ознаки вирізняють суди серед інших державних або квазісудових органів.

При цьому, слід зазначити, що держава теоретично, через відповідне законодавче закріплення, може ввести до складу судової системи недержавні органи, наділені правом розгляду правових спорів (органи, що забезпечують альтернативний розгляд спорів). І в такий спосіб перша з основних ознак суду як елементу судової системи може бути обійдена. Але реалізувати це на практиці вкрай складно – оскільки введення до складу державної судової системи недержавних (суспільних) органів, що забезпечують альтернативний розгляд спорів, або квазісудових органів вимагає законодавчого закріплення їх статусу, порядку створення й діяльності, статусу та вимог до осіб, які розглядають спори в таких судах (суддів), уніфікації процедур їх діяльності з процедурами державних судів для забезпечення єдності судової практики. А це зводить нанівець сенс створення та функціонування органів подібного роду.

Головна причина запровадження органів альтернативного розгляду спорів полягає в тому, що процедура їх створення та діяльності є значно простішою, ніж державних судів, отже – забезпечується більш швидкий розгляд спорів, мінімізація витрат сторін на судовий процес і більша доступність для громадян. Тому в більшості країн існують способи альтернативного вирішення спорів, але органи, що забезпечують їх реалізацію, до структури судової системи не належать. А відповідно – квазісудові органи не можуть розглядатися як елемент судової системи.

Що стосується суддів як елемента судової системи держави, то варто сказати про аргументи, які ставлять під сумнів їх подібне визначення. Річ у тім, що елементи системи повинні бути порівнянні за своїм значенням, становищем і можливістю. Якщо між елементами системи є велика різниця в можливостях, якими вони володіють, то слід говорити про поглинання менших елементів більшими та утворення у структурі системи підсистем для збереження однорідності й гармонійності основної системи.

По-третє, попри те, що судова система утворюється винятково судами, їй властивий внутрішній поділ. Умовно можна назвати поділ судової системи по горизонталі (на рівні) і по вертикалі (на гілки).

Поділ по горизонталі є обов'язковим, здійснюється для забезпечення дії принципу інстанційності та через необхідність поділу судів за компетенцією. Тому можна говорити про дво-три-чотири-рівневі (і більше) судові системи. Відповідно, рівень судової системи утворюється з її елементів – судів, об'єднаних за юрисдикційно-процесуальною ознакою.

Поділ по вертикалі – не настільки обов'язкове структурування судової системи та є можливим лише у випадку наявності зовнішньої спеціалізації судових органів і наділення спеціалізованих судів достатньою внутрішньою самостійністю. Наразі серед загально-визнаних міжнародних стандартів немає обов'язкових вимог із забезпечення зовнішньої спеціалізації судів,

що теоретично уможливило б формування судової системи держави лише “загальними судами” або вирішенням спеціалізованих судів, але не на всіх рівнях, без наділення їх самостійністю та з підпорядкуванням єдиному вищому суду. І тоді про наявність гілок у структурі судової системи не йдеться. Поділ по вертикалі наявний лише за умови чіткого розрізнення загальних і спеціалізованих судів, з приблизно однаковою кількістю рівнів, що забезпечують можливість проходження судового спору відповідної спеціалізації всіма інстанціями всередині судової спеціалізації. За такої умови спеціалізовані суди очолюються вищим спеціалізованим судом, прирівняним до вищого суду загальної юрисдикції.

Також слід враховувати, що **більшість європейських стандартів або вимог до національного судоустрою мають не судоустрійний характер.** У сукупності вони є системоутворюючими, але на структуру судової системи впливають не прямо. В усіх документах Європейського співтовариства, що встановлюють вимоги до органів судової влади держав-членів, суддівського корпусу та забезпечення прав громадян на судовий захист, немає прямих вказівок на кількість рівнів судової системи, кількість інстанцій або видів спеціалізованих судів. У цих документах ідеться про такі необхідні характеристики національних судів, які б гарантували дотримання кримінально-правових і процесуальних прав і свобод, а також основних принципів судового процесу. Зокрема, права на справедливий, публічний розгляд справи в розумні строки незалежним і безстороннім судом, установленим законом, права на ефективне оскарження судового рішення, права на правову допомогу тощо.

Що ж стосується класифікації судових систем, то в Європейському співтоваристві вкрай обережно ставляться до можливого їх поділу на різні типи або види. Так, Європейська комісія з ефективності правосуддя (CEPEJ) в рамках підготовки Доповіді 2006р. про системи правосуддя країн Європи не змогла сформувати єдину класифікацію судових систем європейських країн і подала матеріал по країнах, розташовавши їх за абеткою. Водночас, зазначалося, що класифікація судових систем можлива за низкою критеріїв:

- 1) на основі характеристик судових систем з розподілом на країни континентального й загального права, країни перехідного періоду і країни з тривалими судовими традиціями;
- 2) за географічним принципом з урахуванням розміру території і чисельності населення;
- 3) за економічними критеріями з поділом на зони євро та поза зоною євро¹.

Критичний аналіз викладених у літературі класифікацій судових систем країн світу, а також позиція офіційних інститутів Європейського співтовариства з питань типології судових систем дають підстави стверджувати, що **специфічні особливості судоустрою кожної країни не дозволяють сформувати єдину, прийнятну для будь-якої ситуації типологію судових систем.** А отже – для максимальної точності досліджень критерії класифікації повинні визначатися метою і завданнями такого дослідження.

Особливості судоустрою країн, залежно від їх членства (або наміру членства) в ЄС

Якщо критерієм для класифікації обрати перебування держави у складі ЄС або ступінь наближення до членства в ньому, то спочатку слід класифікувати відповідні країни. Наразі країни ЄС можна поділити на два типи:

¹ Системи правосуддя стран Европы: Выпуск 2006 (на основе данных 2004г.). – Европейская комиссия по эффективности правосудия (CEPEJ), Совет Европы, 2006, с.12-13.

1) країни т.зв. ЄС-15, що мають усталені демократичні традиції і найбільший ступінь реалізації європейських стандартів у сферах судової влади, судустрою, прав людини на судовий захист²;

2) країни, що порівняно недавно ввійшли до складу ЄС і продовжують реформу своїх судових систем³.

Крім того, слід зазначити, що ЄС співпрацює з багатьма сусідніми країнами, які бажають увійти до його складу. Країни, що найбільшою мірою наблизилися до правових стандартів ЄС, одержують офіційний статус кандидата. Досвід таких країн також є дуже важливим для України, тому вони утворюють третій тип країн⁴.

Якщо говорити про сучасні тенденції розвитку судової системи законодавства європейських країн, то вони мають як загальні, так і індивідуальні риси, залежно від конкретної держави. Враховувати при цьому необхідно кілька важливих моментів:

1. Навіть такі країни, як Велика Британія, Німеччина, Франція продовжують удосконалення своїх судових систем, головна мета якого – підвищення ефективності роботи суду, покращення якості і зменшення вартості правосуддя, скорочення строків розгляду справ, надання більших можливостей громадянам для альтернативного вирішення спорів.

2. Перед країнами, що недавно ввійшли до складу ЄС, ставляться такі ж самі завдання реформування судових систем, але для кожної країни додаються конкретні вимоги, зокрема:

- оптимізувати спільну роботу органів виконавчої влади (Міністерства юстиції) та органів суддівського самоврядування у сфері управління судовою діяльністю (Польща, Литва),
- налагодження ефективної взаємодії національних судових органів із судами інших європейських країн як на рівні держави, так і на рівні органів суддівського самоврядування, зміцнення принципів справедливого управління судами, створення системи управління якістю адміністративної роботи, затвердження системи внутрішнього контролю в кожному суді (Латвія),
- створення повноцінної системи адміністративних судів (Естонія).

3. Вимоги до реформування судових органів країн-кандидатів на членство в ЄС відрізняються від попередніх тим, що практично в усіх країнах-кандидатах констатується незадовільна робота держави в забезпеченні незалежної, безсторонньої і прозорої судової влади для забезпечення більш високого рівня демократії, захисту прав людини і громадянина. Відповідно вимагається вжиття заходів, які у країнах-членах ЄС давно реалізовані. Зокрема:

- формування відповідної судової інфраструктури, прозорої та об'єктивної процедури відбору суддів,
- вирішення проблем з виконанням судових рішень,
- формування єдиної статистичної системи, що характеризує стан судових справ у судах,
- усунення будь-якої можливості політичного впливу на судові органи,
- створення всередині судової влади спеціального органу для підготовки суддівських кадрів, підвищення їх кваліфікації і професіоналізму, заповнення всіх суддівських вакансій,

- підвищення довіри до судової влади,
- полегшення доступності правосуддя,
- забезпечення формування органів суддівського самоврядування на умовах рівного представництва в них усіх суддів.

Отже, необхідно усвідомити, що перед Україною під час вирішення питання про членство в ЄС будуть поставлені такі самі завдання з реформування судової системи, які раніше ставилися перед Польщею, Латвією, Литвою, Естонією, а тепер поставлені перед Туреччиною, Балканськими країнами. Завдання ці відомі, роботу над їх виконанням слід починати вже зараз.

Зокрема, продовження судової реформи в Україні мають супроводжувати такі заходи:

1) оптимізація структури судової системи (відмова від четвертої судової інстанції), підвищення продуктивності судів, формування відповідної судової інфраструктури;

2) забезпечення прозорості та об'єктивності процедури відбору суддів;

3) недопущення затягування строків розгляду справ, особливо якщо це призводить до їх перебування всередині судової системи більше трьох років;

4) вирішення проблем з виконанням судових рішень для забезпечення ефективності судової влади;

5) формування єдиної статистичної системи, що характеризує стан судових справ у судах;

6) формування ефективної системи оцінки відповідальності, професіоналізму та компетентності органів судової влади;

7) усунення будь-якої можливості політичного впливу на судові органи;

8) завершення роботи із створення всередині судової влади спеціального органу для підготовки суддівських кадрів, підвищення їх кваліфікації і професіоналізму;

9) впровадження альтернативних способів вирішення правових спорів (більш ефективно використання третейських судів, створення інших квазісудових органів);

10) регулярне проведення оцінки характеру впливу судової реформи на ефективність роботи судових органів;

11) покращення системи управління судовими органами, надання адміністративної допомоги суддям;

12) забезпечення умов для формування органів суддівського самоврядування на умовах рівного представництва в них усіх суддів.

Враховуючи важливість приєднання України до європейських правових стандартів, визначення перспектив і розробки порядку співпраці української судової системи із судовими системами країн Європи і Європейським Судом, реформа судової системи набуває першочергового значення.

Реформа повинна здійснюватися в напрямі спрощення судової системи, з урахуванням принципів єдності і ступінчастості, спеціалізації, забезпечення доступності суду для громадян, незалежності суду, виправлення помилок під час реалізації принципу ієрархічності та інстанційності. Всі ці питання є надзвичайно важливими для держави, для забезпечення прав і свобод громадянина, верховенства права та національних інтересів України. ■

² Шість країн-засновників ЄС (Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція) та дев'ять країн, що набули членства в ЄС упродовж 1973-1995рр. (Австрія, Велика Британія, Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Португалія, Фінляндія, Швеція).

³ 13 країн, що вступили до ЄС упродовж 2004-2013рр. (Болгарія, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чехія).

⁴ На цей час кандидатами на членство в ЄС є Албанія, Боснія і Герцеговина, Ісландія, Македонія, Сербія, Туреччина, Чорногорія.

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ: МІСЦЕ І РОЛЬ У МЕХАНІЗМАХ СУДОЧИНСТВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ЗАКОННОСТІ



Сергій Прилуцький,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України

Судова реформа, реформування кримінального судочинства, підготовка конституційної реформи в Україні дедалі більшою мірою актуалізують питання правового статусу вітчизняної прокуратури, визначення її місця і функцій в системі органів державної влади – із врахуванням того позитивного й негативного досвіду, якого набула держава впродовж останніх 20 років.

Наразі прокуратура України не віднесена до тієї чи іншої визначеної в Конституції гілки влади та існує як окрема централізована система, на яку покладені функції підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом, а також нагляд за дотриманням законності правоохоронними органами, причетними як до досудових дій, так і до виконання судових рішень у кримінальних справах.

Водночас, у Перехідних положеннях Конституції (п.9) встановлюється, що прокуратура продовжує виконання функцій досудового слідства та т.зв. “загального нагляду” – нагляду за додержанням і застосуванням законів – тимчасово, до формування спеціальних державних органів і запровадження законів, що регулюватимуть їх діяльність.

Вступаючи до Ради Європи (1995р.), Україна взяла на себе зобов’язання усунути функцію загального нагляду з компетенції прокуратури. Однак, і сьогодні це питання залишається головним предметом дискусій у вітчизняних фахових і громадських колах.

Питання правової визначеності прокуратури

На цей час у вітчизняній юридичній науці немає одностайного бачення прокуратури як в інституційному, так і функціональному аспектах. Існують кілька теоретичних підходів до визначення її місця та ролі в механізмі державної влади. Так, прокуратура розглядається як інститут виконавчої або законодавчої влади чи як самостійна, контрольно-наглядова гілка влади. Певного поширення набула й думка про те, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади, а з іншого – не належить до складу ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади¹. Існує також думка, згідно з якою прокуратура є самостійним інститутом у системі судової влади.

Одним з головних критеріїв визначення місця прокуратури в державному механізмі є її функціональне наповнення. Від того, які функції прокуратура має виконувати у правовій державі, залежить місце, яке вона посідає. Імовірно, саме тому питання функцій прокуратури є найбільш дискусійним і в рамках відповідних європейських форумів, зокрема – Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП)².

Аналіз цих дискусій і відповідних документів свідчить про те, що фактично єдиною функцією прокуратури, яка ніким не піддається сумніву, є підтримання державного обвинувачення у кримінальному процесі. Водночас, констатується, *по-перше*, що “у більшості

¹ Стислий огляд позицій вітчизняних науковців див., наприклад: Реферативний огляд наукової літератури щодо напрямків реформування прокуратури. – Інформаційно-аналітичні огляди “Вдосконалення діяльності прокуратури України – шлях до реформування кримінальної юстиції”, №1, с.4-10, <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf>

² Consultative Council of European Prosecutors (CCEP) – створена Комітетом міністрів Ради Європи в липні 2005р. для підготовки висновків з питань прокурорської служби і сприяння виконанню відповідних рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи.

правових систем прокурори мають повноваження, іноді значні, у цивільних, комерційних, соціальних та адміністративних справах, навіть повноваження слідкувати за законністю урядових рішень”³.

По-друге – на рівні Ради Європи визнається і практика, і можливість виконання прокуратурою певних функцій поза межами кримінального права. У 2005р. ця тема вперше стала предметом обговорення на загальноєвропейському рівні (Конференція прокурорів у Будапешті). У вересні 2012р. була оприлюднена Рекомендація *Rec(2012)11* “Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції”⁴. У документі викладені загальні принципи, що їх повинні дотримуватися держави-члени Ради Європи, в яких прокуратури виконують відповідні функції.

Отже, наразі йдеться не про обмеження функцій і ролі прокуратури винятково кримінальним правом, а про впорядкування та чітке визначення повноважень прокуратури поза його межами. Вбачається, що такий підхід може бути застосований і до наглядової функції прокуратури, яка, своєю чергою, за змістовним наповненням має наближатися до правозахисної функції. Виходячи з цього та беручи до уваги останні за часом документи Ради Європи стосовно ролі прокуратури в демократичній правовій державі, можна запропонувати наступне бачення місця вітчизняної прокуратури в механізмі державної влади України.

Прокуратура як інститут судочинства⁵

Правосуддя породжується соціальною потребою в “безсторонньому третьому”, здатному “переоформити конфлікт у змагання: в цьому випадку сторони, що не бажають дотримуватися загальної матеріальної норми, повинні (якщо вони все ж хочуть вирішити спір “по праву”), щонайменше, прийняти загальну процесуальну норму їх взаємодії щодо розв’язання конфлікту”. І саме “переоформлення соціального конфлікту у відносини процесуальних фігур у рамках інституту правосуддя дає змогу внаормувати його вирішення процесуальним правом, яке набагато стабільніше, ніж право матеріальне”⁶.

Очевидно, що норми кримінального права не можуть бути застосовані поза межами кримінального процесу, так само як і останній втрачає сенс, якщо його предметом не є застосування чітко визначених кримінально-правових норм. Якщо виходити із загально-визнаного погляду на судовий процес як форму буття закону, який має власні процесуальні форми, то слід визнати, що штрафна, каральна (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна) відповідальність виникає з моменту офіційного звинувачення особи у вчиненому правопорушенні та визначається процесуальними актами уповноважених державних органів і посадових осіб⁷.

Таким чином, можна стверджувати, що філософсько-правова природа правосуддя є триєдиною і полягає у взаємозв’язку обвинувачення, захисту та остаточного судження – рішення⁸. Ця триєдність може бути виражена за аналогією з відомою логічною схемою простого умовиводу (або логічної тріади): *теза* → *антитеза* = *синтез*, і матиме такий вигляд: *обвинувачення* → *захист* = *судження/рішення*.

Відсутність (ігнорування, поглинання, підміна) одного з елементів унеможлиблює (ускладнює) механізм об’єктивного та неупередженого судження.

Змагальний характер судочинства створює умови і правила, за яких обвинувачення та захист відведені сторонам процесу — прокурору (потерпілому) та захиснику (обвинуваченому). У процесі судочинства у свідомості судді відбувається “боротьба”, цілісний процес оцінок і суджень щодо доведеної чи недоведеної фактів, і як результат — щодо вини особи у скоєному злочині. При цьому обвинувач (прокурор) і захисник (адвокат) є активними помічниками суду, радниками юстиції, які сприяють судді у формуванні його внутрішнього переконання з метою встановлення юридичної достовірності (правди).

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що **кримінальна юстиція**⁹ — це цілісний правовий механізм організації і здійснення судової влади, покликаний забезпечити реалізацію правосуддя у сфері кримінально-правових відносин. У цьому контексті суд, прокуратура та адвокатура виступають самостійними інститутами правосуддя з окремими (самостійними) процесуальними функціями, але наближеними чи уніфікованими принципами та гармонізованим статусом.

Таким чином, функція обвинувачення (кримінального переслідування) є важливою і невід’ємною складовою правосуддя, яка реалізується в механізмі змагального судочинства. Вітчизняне кримінально-процесуальне законодавство послідовно закріплює положення про те, що суд не може розглядати справу по суті (і тим самим — здійснити судову владу) без сторони обвинувачення (прокурора) і сторони захисту¹⁰.

Отже, прокуратура як центральний орган у системі кримінального переслідування є невід’ємною складовою системи правосуддя. Здійснюючи державне обвинувачення в суді, прокурор забезпечує реалізацію судової влади. Згідно із ст.34 Закону “Про прокуратуру”, прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, дотримуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, має сприяти виконанню вимог закону про всебічний, повний та об’єктивний розгляд справ і постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі. Це повною мірою відповідає європейським нормам, згідно з якими легальний статус, компетенція і процесуальна роль членів прокуратури мають бути визначені

³ Роль прокуратури за межами сфери кримінального права: Висновок №3 (2008) КРЄП, с.11.

⁴ Центр політико-правових реформ (Київ) пропонує такий переклад документа: “Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції”. Див.: Сайт Центру — http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF

⁵ Докладно див.: Прилуцький С. Реформування прокуратури — шлях до реформування кримінальної юстиції. — Інформаційно-аналітичні огляди “Вдосконалення діяльності прокуратури України — шлях до реформування кримінальної юстиції”, №10, с.44-50, <http://www.cga.in.ua/fckfiles/procur.pdf>

⁶ Матюхин А.А. Государство в сфере права: институциональный подход. — Алматы., 2000, с.440.

⁷ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. — Москва, 2002, с.88.

⁸ Притаманне ідеальному публічно-змагальному кримінальному судочинству (процесу).

⁹ Юстиція (лат. *justitia* — справедливість, правосуддя) — термін, яким позначається сукупність судових установ, а також сама діяльність цих органів.

¹⁰ Ст.ст.16¹, 264, 289 КПК України (1961р.), ст.ст.22, 26, 36, 318, 324 КПК України (2012р.).



законом у такий спосіб, щоб незалежність і неупередженість суддів була поза будь-якими сумнівами.

Зрозуміло, що в діяльності з кримінального переслідування прокурор (так само як і суддя) повинен керуватися високою мірою відповідальності за законність і справедливість рішень, які він приймає, і в цьому сенсі має бути об'єктивним і незалежним від зовнішніх і внутрішніх втручань та впливів, діяти справедливо, неупереджено та об'єктивно – як цього вимагають європейські стандарти діяльності прокуратури¹¹.

Таким чином, прокуратуру слід розглядати не як каральний інструмент кримінальної політики держави, а як самостійний орган судової влади, що незалежно та неупереджено забезпечує її обвинувальну функцію.

Доречно нагадати, що питання про входження прокуратури до судової гілки влади було порушене та обстоювалося Генеральною прокуратурою України у 2005-2006рр. Зокрема, під егідою Генеральної прокуратури був розроблений законопроект “Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури”, яким згідно зі ст. 121 передбачалося, що “прокуратура України становитиме єдину незалежну систему органів судової влади”.

Доречно також зазначити, що віднесення прокуратури до системи судової влади є логічним і з погляду чинного українського законодавства. Так, організаційно “споріднює” суди і прокуратуру діяльність Вищої ради юстиції, до складу якої, відповідно до ст.131 Конституції, належать представники обох професій і яка вже сьогодні є компетентною в питаннях дисциплінарної відповідальності як суддів, так і прокурорів¹².

Однак, головне, що слід мати на увазі, вирішуючи питання про віднесення прокуратури до системи судової влади, – це безумовна вимога *одночасного наближення і судової влади, і прокуратури до європейських стандартів*. Лише за реального забезпечення незалежності судової влади віднесення прокуратури до її складу матиме сенс і буде доцільним.

Забезпечення у країні режиму законності і вдосконалення правового статусу прокуратури

Забезпечення режиму законності є однією з найскладніших проблем вітчизняного державотворення, яка потребує вирішення, починаючи з конституційних органів найвищого рівня: Верховної Ради, Президента, Уряду та ін. Зокрема: хто і що може змусити Парламент дотримуватися Конституції і Закону “Про Регламент Верховної Ради України”, наприклад, у питанні індивідуального голосування парламентарями? Або: яким є статус “законодавства”, що роками приймалося всупереч Конституції, але з мовчазної згоди продовжує діяти.

З іншого боку, як зазначалося вище, забезпечення дотримання законності є важливою функцією вітчизняної прокуратури, що визначається як наглядова функція.

Видається, що критика виконання прокуратурою цієї функції з боку як вітчизняних фахівців і правозахисників, так і структур Ради Європи зумовлена, *по-перше*, неналежною практикою такого виконання, насамперед – в історичній ретроспективі.

По-друге – політичною залежністю прокуратури, яка, своєю чергою, спричинена насамперед нинішнім механізмом наділення і припинення повноважень Генерального прокурора України. Генпрокурор перебуває під прямим впливом Президента (його оточення) і правлячих політичних кіл Парламенту, оскільки вони безпосередньо впливають на його повноваження, кар'єру і статус. Виразним прикладом є норма, внесена у 2010р. до ст.2 Закону “Про прокуратуру”: “Генеральний прокурор України звільняється з посади також з інших підстав”. Тобто для звільнення Генпрокурора досить лише політичної волі, жодних законних підстав не потрібно.

Але така ситуація свідчить водночас про те, що **проблема полягає не в тому, що прокуратура як така може здійснювати чи не здійснювати наглядові функції, а в її нинішньому статусі. Тобто – змін потребує не стільки функціональне наповнення прокуратури, скільки статус Генерального прокурора та підлеглих йому прокурорів.**

Насамперед, щонайважливішим є чітке законодавче врегулювання діяльності прокуратури з виконання функції загального нагляду. При цьому доцільно взяти до уваги, що **прокуратура повинна мати компетенцію для оперативного забезпечення законності і правопорядку в державі**. Ця діяльність має бути підпорядкована чіткому процесуальному порядку. Так, прокурорські перевірки повинні розпочинатися лише на основі чітко визначених законом приводів і підстав, а для запобігання зловживанням – особа повинна мати право звернення до суду з вимогою про припинення безпідставної прокурорської перевірки.

Акти прокурорського реагування на порушення закону мають стати попередніми процесуальними засобами досудового усунення порушень закону та оперативного розв'язання правових конфліктів. Якщо сторони не в змозі досягти рішення, то спірне питання має підлягати вирішенню в суді. Водночас постановою прокурора в порядку нагляду – має бути процесуальним актом притягнення особи до відповідальності, питання про яку має вирішувати суд чи компетентний орган.

Тут доречно навести положення, вироблене учасниками Страсбурзької зустрічі європейських фахівців у грудні 2011р.: “У випадках, коли прокуратура здійснює функцію нагляду за державними, регіональними та місцевими органами влади, а також іншими

¹¹ Див.: Рекомендація 19 (2000) Комітету міністрів Ради Європи “Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя”. – Сайт Комітету міністрів Ради Європи, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=CM>

¹² Докладно див.: Середа Г. Реформування прокуратури в контексті модернізації судово-правової системи України. У зб.: Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006р.). – Київ, Академія прокуратури України, 2006, с.29.

юридичними особами, з метою забезпечення їх правильного функціонування відповідно до законодавства, вона має здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро та з повним дотриманням принципу верховенства права»¹³.

Не менш важливим вбачається **запровадження в основу організації прокурорської системи принципу самоврядування** – і в такий спосіб втілити системний зв'язок центрального апарату та регіональних (місцевих) прокуратур. Зберігаючи засади єдиноначальства прокуратури, її керівник (Генеральний прокурор) міг би обиратися З'їздом прокурорів України. Тим самим принцип самоврядування став би спільним як для суддів, так і для прокурорів. Це питання має бути врегульоване Конституцією України та може бути сформульоване наступним чином: «Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор, який обирається на посаду З'їздом прокурорів України строком на сім років».

За поданням Вищої ради юстиції Президент України може ініціювати перед Верховною Радою України питання про недовіру Генеральному прокурору України. Рішенням Верховної Ради України Генеральний прокурор України може бути відправлений у відставку».

Зважаючи на можливість віднесення прокуратури до системи органів судової влади, кандидат на посаду Генерального прокурора міг би делегуватися з кола суддів Верховного Суду України. Призупинивши суддівські повноваження, але залишаючись суддею (зберігаючи статус судді та суддівську незмінюваність), такий Генеральний прокурор міг би бути впродовж терміну прокурорських повноважень дійсно незалежним від політичних впливів. А здійснена в такий спосіб **деполітизація статусу Генерального прокурора** могла б реально зміцнити незалежність всієї системи органів прокуратури.

Повертаючись до проблеми забезпечення режиму законності в державі й беручи до уваги його нинішній, близький до критичного стан, можна висловити припущення, що **саме прокуратура могла б стати важливим конституційним контролюючим органом, сформованим за квотою парламентської опозиції, із запобігання зловживанням владою як парламентською більшістю (коаліцією), так і органами виконавчої влади, що нею формуються**.

У такому разі постає питання про **необхідність запровадження чіткої диференціації підрозділів прокуратури, з точки зору її функцій, на:**

- (1) **прокуратуру як конституційний орган парламентського контролю (нагляду) із запобігання та виявлення порушень законності;**
- (2) **прокуратуру як незалежний інститут судочинства в системі судової влади із забезпечення кримінального переслідування, а також представництва інтересів громадян і держави в суді.**

Яким чином ці функції мають забезпечуватися організаційно – питання для дискусій, воно потребує окремого вивчення та фахового обговорення. В рамках Конституційної асамблеї, а також широкого

науково-практичного форуму потрібно знайти новий правовий механізм, що забезпечить демократизацію і незалежність прокуратури. Реформована та концептуально оновлена прокуратура України має ввійти в новий етап вітчизняного державотворення як надійний гарант і захисник законності і правопорядку.

У цьому контексті слушно згадати позицію М.Михеєнка, який ще в 1992р. обстоював необхідність децентралізації прокуратури, пропонуючи, зокрема розосередити прокурорську систему і створити дві підсистеми: 1) загальнонаглядову прокуратуру при Парламенті, яка мала б виконувати одну із функцій (контрольну) законодавчої влади та 2) прокуратуру при судах (судову прокуратуру) – як, наприклад, у Франції, поклавши на неї функції з підтримання обвинувачення, а також здійснення нагляду за дотриманням законів органами дізнання й попереднього слідства та органами, що виконують вироки судів¹⁴. Отже, автор вбачав потребу не у функціональному обмеженні прокуратури, а в її організаційному структуруванні. Сьогодні ця позиція є досить актуальною і заслуговує на подальший науковий розвиток.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що проблема загальнонаглядової функції прокуратури полягає не в її усуненні, а в її чіткому законодавчому унормуванні, а також – у більш широкому плані – в забезпеченні реальної незалежності прокуратури, усуненні будь-яких можливостей політичного втручання в її діяльність.

Організаційне поєднання виконання прокуратурою функцій незалежного інституту судочинства в системі судової влади, з одного боку, та конституційного органу парламентського контролю (нагляду) – з іншого, потребує додаткового вивчення та фахового і громадського обговорення.

У будь-якому випадку у процесі зміни правового статусу прокуратури та законодавчого (і конституційного) врегулювання її діяльності слід брати до уваги згадану вище Рекомендацію «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції».

Цей документ, зокрема встановлює, що *вказана роль має виконуватися «з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності з принципом верховенства права»*; місія прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, має полягати *«в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи і забезпечувати верховенство права»*. Іншими словами – загальнонаглядова функція прокуратури має наближатися до правозахисної – і виконуючи її, прокурори *«повинні здійснювати свої обов'язки та повноваження... в повній відповідності з принципами законності, об'єктивності, справедливості та безсторонності»*¹⁵.

Зрозуміло, що **переформатування прокуратури, врегулювання її функцій, зокрема поза межами кримінальної юстиції можливо й доцільно здійснювати в комплексі з реформуванням суду та адвокатури як суб'єкта судового процесу, а також тією мірою, якою утверджуються демократично-правові основи судової влади та державної влади загалом.** ■

¹³ 4-та зустріч групи спеціалістів щодо ролі прокуратури поза межами кримінально-правової сфери (7-8 грудня 2011р., Страсбург, Рада Європи): Проект звіту про зустріч. – Сайт Генеральної прокуратури України, <http://www.gp.gov.ua>

¹⁴ Михеєнко М. М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні. – Київ, 1999, с.195.

¹⁵ Докладно див.: Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції. – Сайт Центру політико-правових реформ, http://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF

ДЗВІН ПО АДВОКАТУРІ



Сергій САФУЛЬКО,
адвокат, член Вищої ради юстиції

Забезпечення належного статусу, ролі та місця адвокатури є неодмінною умовою утвердження належного правосуддя, а в більш широкому сенсі – побудови правової держави та формування громадянського суспільства.

Правова допомога адвоката розглядається як одна з основних гарантій дотримання державою прав і свобод людини і громадянина. Ці аспекти або закріплені в законодавствах, або ґрунтуються на глибоких правових традиціях суспільств. Незалежність адвоката не меншою мірою, ніж незалежність судді, забезпечує об'єктивність і справедливість правосуддя.

Однак, на цей час в Україні адвокати постійно стикаються з нехтуванням чиновниками адвокатських запитів про надання тієї чи іншої інформації, необхідної для захисту їх клієнтів, небажанням сприяти адвокату, втручанням в адвокатську таємницю, намаганнями обмежити адвокатів у виборі способів захисту, наданням дозволів на обшуки в офісах адвокатів тощо. Непоодинокими є випадки, коли судді чи не відкрито демонструють, що вони лише з необхідності терплять адвоката та його участь у процесі, а насправді цілком обійшлися б і без нього.

У загальному підсумку, недооцінка ролі та місця адвокатури стала чинником її кризи, а та, своєю чергою, – однією з причин нинішнього критичного стану вітчизняного правосуддя.

Криза адвокатури та її чинники

Криза української адвокатури є очевидним фактом, заперечувати це можуть хіба що неспроможні аналізувати події в адвокатському середовищі, або ті, хто, власне, цю кризу спровокував. **Наслідком кризи є неможливість для громадян отримати адекватну правову допомогу, власне, реалізувати право, гарантоване ст.59 ще чинної Конституції України – на правову допомогу адвоката.**

Головних рушіїв, що спричинили кризу вітчизняної адвокатури, є три:

- набуття чинності новим Законом “Про адвокатуру та адвокатську діяльність” і його тенденційна реалізація;
- безпрецедентний вплив влади в період первинного формування органів адвокатського самоврядування з метою підпорядкування адвокатури;
- створення всупереч волі адвокатів обов’язкової для всіх адвокатів піраміди – Національної асоціації адвокатів, куди всіх адвокатів “записали”, незалежно від їх згоди.

Закон “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”

Нормативне регулювання адвокатської діяльності в Україні й раніше було далеким від європейських стандартів. Так, найбільші сумніви викликало положення про можливість виконання функцій захисника (представника) в суді “фахівцями в галузі права”, причому цей термін так і не отримав юридичного визначення. Сумнівним було й положення про те, що правова допомога надається адвокатом лише в державних органах або в судах – що звужувало як поле діяльності адвокатів, так і реалізацію права громадян на правову допомогу.

Нові нормативно-правові документи лише погіршили ситуацію. Так, суттєво ускладнив становище адвокатів та їх об’єднань новий Податковий кодекс¹. Новий Кримінальний процесуальний кодекс не усунув фактичну нерівність сторін у процесі – обвинувачення і захисту, та не вирішив питання оплати праці адвоката за призначенням.

Довершило справу прийняття Закону “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”, який набув чинності 15 серпня 2012р. З його запровадженням влада

¹ До його прийняття адвокати могли реєструватися як підприємці, наразі вони розглядаються як самозайняті особи, що тягне за собою значне збільшення податку на дохід і розміру соціального внеску. – *Ред.*

наблизилася до своєї мети – підпорядкувати адвокатуру діючій владі, як це було зроблено із судами.

Закон подавався до Парламенту як президентський². Це означає, що його розглядали в позачерговому порядку та оцінювали як “ініціативу Президента”. Зрозуміло, що “президентського” в Законі мало. Не може президент будь-якої країни – і Україна не виняток – знати про адвокатуру більше, ніж сама адвокатура. Натомість президентське оточення знає, як адвокатуру приручити. До розробки і прийняття Закону доклалися переважно ті, хто не займався адвокатською практикою, але через тривале перебування у “владі в адвокатурі”, вважав, що саме він “виражає” волю адвокатів. Тепер адвокати пожинають плоди творчості цих “законотворців”. Не сказати про це – означає ще більше принизити адвокатуру.

Закон має багато недоліків, але варто вирізнити головні. Таких два – перший стосується засад незалежності адвокатури, другий – “одержавлення” адвокатського самоврядування.

Отже, перше – незалежність адвокатури.

Для чого потрібна адвокатура? Адвокатура є стрижнем правового захисту людини. Від свавілля влади, судів, прокуратур, для того, щоб професійно людині допомогти розібратися з її правовими проблемами і знайти законний спосіб їх врегулювання. До того ж, тисячі юридичних осіб час від часу впадають у “правову кому”, і щоб їх з неї вивести, потрібна адвокатура. В Україні понад 35 тис. зареєстрованих адвокатів. Це немало. Однак, з них приблизно чверть через різні причини (природні, юридичні) практикою не займаються. Ще частина, маючи відповідні свідоцтва, фактично адвокатами не є, оскільки поєднують із статусом адвоката іншу юридичну і неюридичну діяльність, і близько 17-20 тис. – це постійно практикуючи адвокати. Саме на них лягає тягар та основна відповідальність за стан “правової допомоги” суспільству.

Історично адвокатура дистанціювалася від влади, оскільки остання в усі часи ставилася до адвокатури насторожено, а то й вороже. Нинішня українська влада – не виняток. Що далі “розведені” адвокатура і влада – то краще суспільству. Головним мірилом гідної адвокатури є її незалежність. Тільки незалежна адвокатура та непідневільний адвокат можуть забезпечити реальний правовий захист особи. Звісно, не доводиться говорити про абсолютну незалежність адвокатури, але гарантією її продуктивної роботи “на суспільство” є саме цей принцип – незалежність. Він задекларований і в новому Законі. Реально ж незалежність існує лише віртуально; адвокат є залежним від клієнта, органів адвокатського самоуправління, від суду, де він представляє клієнта, від влади, яка визначає “правила” його роботи та поведінки.

Нинішні “правила” визначені в такий спосіб, щоб унеможливити адвокатам як ефективну роботу з клієнтом, так і ефективний самозахист від влади. Новий Закон зруйнував самі підвалини адвокатури: адвокатську таємницю та адвокатський імунітет.

Адвокатська таємниця. Клієнт, який працює з адвокатом, має йому довіряти, а часто довіряє йому свою таємницю, про яку ще ніхто або не знає, або не повинен знати. Це називається “адвокатською таємницею”. Святий принцип адвокатури, що утвердився більш ніж 500 років тому. Без нього адвокатура немислима. Клієнт має вірити адвокату, бути впевненим, що довірене адвокату не буде використане проти нього. З іншого боку, адвокат має бути впевненим, що його поради клієнту та його дії з клієнтом не стануть надбанням слідчого, суду, прокуратури, якщо клієнт цього не хоче. Для гарантування адвокатської таємниці попередній Закон не дозволяв допитувати адвокатів як свідків у будь-яких судових справах.

Цієї підвалини в українській адвокатурі тепер немає. Новий Закон встановив, що той, хто довірив адвокату свою таємницю, “звільняє” адвоката від цього обов’язку – і тоді адвокат позбавлений будь-якого імунітету. Жахлива норма, яка сплюндрувала вікове надбання адвокатури! Адвокат і клієнт, працюючи у справі, розробляють десятки, іноді сотні варіантів поведінки клієнта в суді. Зміст їх розмов, проєктів, дискусій, тактики – це табу для всіх. Інакше сенс адвокатури втрачається, адвокатура вже не є сама собою, бо адвокат, який знає, що зміст його поради може стати надбанням загалу – вже не адвокат, а заляканий стряпчий.

Отже, була “залізна” норма попереднього Закону: *“Професійні права, честь і гідність адвоката охороняються законом. Забороняється будь-яке втручання в адвокатську діяльність, вимагання від адвоката, його помічника, посадових осіб і технічних працівників адвокатських об’єднань відомостей, що становлять адвокатську таємницю. З цих питань вони не можуть бути допитані як свідки”*.

У новому Законі ця гарантія нівельована наступним положенням: *“Інформація або документи можуть втратити статус адвокатської таємниці за письмовою заявою клієнта...”*. Уже сьогодні, заледве за рік дії нового Закону маємо десятки прикладів, коли під впливом “правоохоронців” особи, які довірили свою таємницю адвокатам, “звільняють” їх цього “тягаря” – і адвокат мусить давати свідчення про все, що йому відомо від клієнта. Який “авторитет” такого адвоката, який “здає” клієнта, або клієнта, що “здає” адвоката владі? Нульовий! Потенційні клієнти адвокатів, суспільство мають знати: сьогодні в Україні адвокатської таємниці немає. Доти, доки ця дика норма буде в ньому, маємо застерегти клієнтів довіряти адвокатам свої таємниці, бо гарантії її збереження в Україні немає.

Адвокатський імунітет (недоторканність документів, пов’язаних з виконанням адвокатом доручення, офісу та кореспонденції адвоката). Знищена ще одна, дуже важлива традиція і гарантія адвокатської діяльності – адвокатський імунітет. Попередній Закон передбачав, що *“документи, пов’язані з виконанням адвокатом доручення, не підлягають оглядові, розголошенню чи вилученню без його згоди. Забороняється втручання у приватне спілкування адвокатів з*

² Поданий Президентом України 28 квітня 2012р., реєстр.№10424. Законопроект прийнято за основу 5 червня 2012р., в цілому – 5 липня, підписаний Президентом як закон – 9 серпня 2012р.

підозрюваним, обвинуваченим, засудженим, виправданим”. Це означало, що будь-яке вилучення в адвоката його досьє чи матеріалів з нього, обшук у адвоката не допускалися. Без будь-яких винятків. І хоча були випадки, коли це ігнорувалося, але тоді ми могли апелювати до суду та розраховувати на його підтримку. Наразі це не так.

Ні, формально все так само. Ст.23 нового Закону (п.4 част.1) проголошує, що: “забороняється проведення огляду, розголошення, витребування чи вилучення документів, пов’язаних із здійсненням адвокатської діяльності”, але через три абзаци Закон це гасло перекреслює: “особливості проведення окремих слідчих дій та заходів забезпечення кримінального провадження стосовно адвоката визначаються частиною другою цієї статті”.

Водночас, згідно з част.2 ст.23: “У разі проведення обшуку чи огляду житла, іншого володіння адвоката, приміщень, де він здійснює адвокатську діяльність, тимчасового доступу до речей і документів адвоката, слідчий суддя, суд у своєму рішенні в обов’язковому порядку зазначає перелік речей, документів, що планується відшукати, виявити чи вилучити під час проведення слідчої дії чи застосування заходу забезпечення кримінального провадження...”

Під час проведення обшуку чи огляду житла, іншого володіння адвоката, приміщень, де він здійснює адвокатську діяльність, тимчасового доступу до речей і документів адвоката має бути присутній представник ради адвокатів регіону... Для забезпечення його участі службова особа, яка буде проводити відповідну слідчу дію чи застосовувати захід забезпечення кримінального провадження, завчасно повідомляє про це раду адвокатів регіону за місцем проведення такої процесуальної дії.

З метою забезпечення дотримання вимог цього Закону щодо адвокатської таємниці під час проведення зазначених процесуальних дій представнику ради адвокатів регіону надається право ставити запитання, подавати свої зауваження та заперечення щодо порядку проведення процесуальних дій, що зазначаються у протоколі.

Неявка представника ради адвокатів регіону за умови завчасного повідомлення ради адвокатів регіону не перешкоджає проведенню відповідної процесуальної дії”.

Різниця помітна? Раніше – жодних процедур, бо сама слідча дія заборонялася. Це і є гарантія. Тепер – розписана процедура зневаження гарантії, і самої гарантії вже немає, слідчий суддя має лише перерахувати, що слід вилучити в адвоката. І наразі провести обшук в адвоката дуже просто. Головне “завчасно повідомити” представника ради адвокатів, а він навіть “може ставити питання”. А не з’явився “представник” – і добре, головне, щоб був папірець, що “завчасно повідомлено”. То хто буде за таких “гарантій” щось розробляти, збирати, кодифікувати в досьє, якщо його можуть і вилучити, і обшукати, і “приєднати до протоколу”? Прикладів таких “законних” обшуків і вилучень – більш ніж досить.

Отже, дві найважливіші для незалежності адвоката й адвокатури, адвокатської таємниці як принципу адвокатської діяльності в Україні: заборона допитувати адвоката з питань адвокатської таємниці і заборона обшуків у адвокатів з 15 серпня 2012р. в Україні, дякуючи “президентському” Закону – поховані.

Колегіальні засади адвокатської діяльності. Закон зруйнував і той хиткий базис, на якому завжди трималась адвокатура – колегіальні засади її діяльності. Не випадково ми звертаємось один до одного “колеги”, а основною формою організації адвокатури в Україні (як і в усьому світі) були саме колегії – колективні адвокатські утворення, які до 1993р. примусово, а після 1 лютого 1993р. – добровільно утворювалися самими адвокатами³. На кінець 2011р. в Україні було зареєстровано понад 500 різних видів адвокатських об’єднань (фірм, компаній, колегій, юридичних консультацій тощо), до кожного з яких належали від двох до 50 й більше адвокатів. Певна частина адвокатів залишалися “необ’єднаними”, але й вони так чи інакше гуртувалися навколо адвокатських об’єднань. Перебування в об’єднанні давало змогу кооперувати інтереси адвокатів по справах, розробляти позицію в них, оперативно, а головне, адекватно реагувати на виклики у критичних ситуаціях, підтримувати один одного матеріально та морально. Хороші адвокатські об’єднання ставали справжньою сім’єю адвокатів, школою для молодих колег.

Однак, для влади розвиток адвокатських об’єднань був неприйнятним, бо адвокати з об’єднань (а об’єднувались, як правило, сильні адвокати) завжди діяли згуртовано – і вона руками ідеологів “нової адвокатури” вирішила розправитися з цією “організаційною формою” одним рядком нового Закону.

Річ у тім, що всі взаємини з клієнтом адвокат ґрунтує на угодах. Відповідальним перед клієнтом і за справу клієнта є адвокат. А завдання об’єднань адвокатів полягало в максимальному сприянні адвокатам у виконанні угод.

Але автори Закону записали до нього положення про те, що в адвокатському об’єднанні угоди укладаються не адвокатом і з адвокатом, а з об’єднанням. А це радикально змінило не лише сутність взаємних зобов’язань сторін, але й фіскальну практику, адже адвокати оподатковуються за одним режимом, а об’єднання, як юридичні особи, – за іншим. Витримати тягар оподаткування юридичних осіб адвокатські об’єднання просто не в змозі.

Отже, одним рядком десятилітня практика укладення угод адвокатами була знищена. А раз адвокати-учасники об’єднання не можуть укладати угоди, то й сенс цих об’єднань втрачено – і адвокати масово пішли з колегій, фірм, компаній, які були адвокатськими об’єднаннями.

У такий спосіб законодавці знищили перші паростки майбутнього української адвокатури – і наразі в Україні як таких класичних адвокатських об’єднань немає. Це й було потрібно новітнім “лідерам” адвокатури, бо управляти неорганізованою “масою”, поза сумнівом, легше й менш небезпечно,

³ 1 лютого 1993р. набув чинності Закон “Про адвокатуру”. – Ред.

ніж сильними адвокатськими об'єднаннями, які, власне, їх “управління” не потребують. У цьому й полягає розгадка знищення адвокатських об'єднань – майбутні “міністри” від адвокатури побачили в них реальну загрозу для себе.

Руйнація адвокатського самоврядування

Адвокатське самоврядування є необхідним атрибутом адвокатури як незалежного інституту, покликаного захищати права і свободи людини, в т.ч. і від свавілля влади. Відповідно, передбачається, що органи самоврядування формуються самими адвокатами, на демократичних засадах і поза політичними і владними впливами.

Однак, у новому Законі відповідні положення сформульовані у спосіб, який фактично уможливив практику формування та діяльності органів адвокатського самоврядування, далеко від демократичних засад, але дуже близьку до коридорів влади. Так, у жодному з регіонів України ці “центральні органи” не обиралися *таємним* голосуванням та й обрані вони були практично безальтернативно. А “незгідних” у деяких містах (Ужгород, Харків та ін.) просто не допустили до голосування.

Практика діяльності цих “органів адвокатського самоврядування” вражає неадвокатською спрямованістю і мстивістю тих, хто дорвався до керма адвокатури, але не є адвокатом в істинному значенні цього слова.

Насправді сформована цілком закрита управлінська каста, яка створила “під себе” величезну піраміду, де знизу – адвокати, а вище – цілі загони управлінців, яких адвокати мають утримувати. В кожній області є ради адвокатів (до 20 осіб), де є голова, заступники, секретарі – всі отримують зарплату, є кваліфікаційно-дисциплінарні комісії (теж до 20 осіб), де так само – голова, заступники, секретарі, голови палат, їх заступники та секретарі – теж платні, ревізійні комісії, у яких голова, заступники, секретарі – теж платні. В Україні: Рада адвокатів (30 осіб), Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури (теж 30), ревізійна комісія – і всі на зарплаті. А ще є апарати, консультанти, ревізори... І всю цю гільдію слід утримувати адвокатам!

А вона, отримуючи зарплату, плодить положення, директиви, інструкції, накази, депеші, позови проти адвокатів. У намаганні прибрати адвокатуру до рук придумали цілу систему заходів, “важелів безпеки”, навіть департамент такий запровадили для “контролю за законністю в діях адвокатів”. Якби уся ця рать працювала на громадських засадах, то не вдумувала б “департаментів” і “відділів”, а підтримувала б адвокатів. А так особи з далеких від адвокатури кіл, примушують адвокатів платити по середньомісячній зарплаті на своє утримання, а за несплати – погрожують позбавити права на адвокатську діяльність.

Отже, зрозуміло, чому дехто з “керівних кадрів” адвокатури так домагались *обов'язкового членства*

всіх адвокатів у “колгоспі” під назвою “Національна асоціація адвокатів України”. Лише в такий спосіб і можна зобов'язати адвокатів платити кошти на їх утримання.

В окремих областях України адвокатські генерали так розкомандувались і звикли до своїх генеральських посад, що забули де знаходяться суди, як у них адвокатам маєтись, з якими приниженнями їм там доводиться стикатися. Генералів турбує одне – щоб інші не зазіхнули на їх “трон”. І новий Закон їх від цього убезпечує: він передбачає, що органи адвокатського самоврядування обираються... відкритим голосуванням, аж на п'ять років, два строки поспіль. А щоб не допустити молодих і “гарячих”, передбачено, що до цих органів можуть обиратися лише ті, хто має не менше п'яти років стажу адвокатської діяльності...

Традицією української адвокатури завжди було обрання своїх достойників таємним голосуванням, максимум на три роки. Тепер це – сумна згадка історії.

Замість висновку

Хіба такого закону чекали українські адвокати? У них вкрали адвокатуру, цинічно узурпували адвокатське самоврядування. На чолі цих органів опинилися ті, за кого, я певен, якби вибори були б чесними й демократичними, а голосування таємним, адвокати ніколи б не проголосували. І вже зовсім не проголосували б за те, щоб найвищий дисциплінарний орган в адвокатурі очолила людина, яка не провела жодної справи як адвокат⁴, а на чолі адвокатського конклаву стояв... державний службовець⁵.

І рили цю могилу для адвокатів члени так званої законопроектної групи Співки адвокатів України, Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури разом з Адміністрацією Президента. І якщо представників влади, які брали участь в цьому дійстві, ще можна зрозуміти (для них адвокатура – кістка в горлі), то підігрування владі з боку “своїх” – це гірше за зраду й заслуговує на зневагу всього адвокатського співтовариства.

Соромно за таку адвокатуру й такі органи адвокатського самоврядування.

А власне, чому має бути соромно мені, тисячам таких самих адвокатів, хто поставив своє слово на сторожі прав і свобод? Нам не соромно, бо не ми створювали цю гідру, не обирали до Вищої ради юстиції від адвокатів не-адвоката⁶, не придумували департамент для слідкування за адвокатами, положення про ордери для фіскальних органів, не залякували незгідних з новим Кримінальним процесуальним кодексом втратою адвокатських свідоцтв, не ми наводнили суди сотнями позовів для того, щоб закрити рот тим, хто хоче мати право на слово, не ми відкрили сотні дисциплінарних проваджень проти адвокатів, які мали гідність проігнорувати “з'їзди” й “конференції”, що збиралися для увічнення узурпаторів адвокатури. Соромно має бути їм. Якщо у них є сором.

⁴ Ідеться про Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури. Її очолює В.Загарія – экс-президент Асоціації юристів України, фахівець у таких сферах права, як злиття та поглинання, іноземні інвестиції, корпоративне право, антимонопольне право, нерухомість. – Ред.

⁵ Ідеться про Раду адвокатів України. 17 листопада 2012р. З'їзд адвокатів України обрав головою Ради (і головою Національної асоціації адвокатів України) Л.Ізовітову, яка з 1998р. є членом Вищої ради юстиції і з 2007р. – державним службовцем 1 рангу. За повідомленнями ЗМІ, – одна з авторів проекту Закону “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”. – Ред.

⁶ 17 листопада 2012р. З'їзд адвокатів України обрав до складу ВРЮ голову Вищого адміністративного суду України В.Темкіжева. – Ред.