

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

THE CONSTITUTIONAL REFORM IN JUSTICE SECTOR: CURRENT STATE AND PROSPECTS

Кулик С.В.,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану та перспектив реалізації конституційної реформи у сфері правосуддя в Україні. Визначено, що компетенція щодо скасування недоторканності суддів повинна належати не такому політичному органу, як Верховна Рада України, а справді незалежному органу судової влади, адже українська багатопартійність парламентського середовища створює безліч викликів для судової системи. Спроби застосування до аналізу українських політичних реалій підходів західних дослідників є малопродуктивними. Кожна багатопартійність (як і партійна система) є по-своєму неповторною, і особливо у посткомуністичних країнах загалом та конкретно в Україні. Наголошується, що участь парламенту має бути в основному церемоніальною, а прийняття остаточного рішення при обранні суддів слід покласти на незалежний орган, значну частину або більшість якого складатимуть судді, обрані своїми колегами (Вищу кваліфікаційну комісію суддів України чи Вищу раду юстиції в іншому складі). У цьому випадку закон може передбачати, щоб парламент призначав кандидата кваліфікованою більшістю у разі його відповідності передбаченим законом вимогам, що виключити будь-яку можливість політичного втручання.

Ключові слова: судоустрій, судова система, конституційна реформа, європейські стандарти правосуддя, конституціоналізм.

Статья посвящена исследованию современного состояния и перспектив реализации конституционной реформы в сфере правосудия в Украине. Определено, что компетенция об отмене неприкосновенности судей должна принадлежать не такому политическому органу, как Верховная Рада Украины, а действительно независимому органу судебной власти, ведь украинская многопартийность парламентского среды создает множество вызовов для судебной системы. Попытки применения к анализу украинских политических реалий подходов западных исследователей являются малопродуктивными. Каждая многопартийность (как и партийная система) является по-своему неповторимой, и особенно в посткоммунистических странах в целом и конкретно в Украине. Отмечается, что участие парламента должно быть в основном церемониальным, а принятие окончательного решения при выборе судей следует возложить на независимый орган, значительную часть или большинство которого будут составлять судьи, избранные своими коллегами (Высшую квалификационную комиссию судей Украины или Высший совет юстиции в ином составе). В этом случае закон может предусматривать, чтобы парламент назначал кандидата квалифицированным большинством в случае соответствия предусмотренным законом требованиям, что исключит любую возможность политического вмешательства.

Ключевые слова: судоустройство, судебная система, конституционная реформа, европейские стандарты правосудия, конституционализм.

The article investigates current state of and prospects for implementation of constitutional reforms in justice system in Ukraine. It was determined that competence of abolition of immunity of judges should not belong to a political body such as Verkhovna Rada of Ukraine, and really independent judicial authority, because Ukrainian multi-party parliamentary environment creates many challenges for judicial system. Attempts to use analysis of Ukrainian political realities of Western scholars approaches are unproductive. Each multi-party system (like party system) can be represented in its own way unique, and especially in post-communist countries in general, and specifically in Ukraine. It is noted that participation of Parliament should be mostly ceremonial, and final decision in selection of judges should be entrusted to an independent body, a significant portion or majority of which will be judges elected by their peers (Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine or High Council of Justice in another composition). In this case, law may provide for parliament to appoint the candidate by a qualified majority in case of compliance with requirements stipulated by law, which excludes any possibility of political interference.

Key words: judiciary, judicial system, constitutional reform, European standards of justice, constitutionalism.

Актуальність дослідження. Судова система є однією з основ держави і суспільства, гарантом захисту прав людини, збереження законності і відновлення справедливості. Такою вона має бути у правовій демократичній державі, яка будує свою правову систему на принципах поваги до прав людини і верховенства права.

Вважається, що нинішня реформа судової системи в Україні – це покликання часу і запит суспільства на

справедливий суд. Адже, як часто звучить останнім часом, реформа є необхідною для очищення судової системи від корумпованості, несправедливості, від нечесних суддів, які виносять завідомо неправомірні рішення, від політичного впливу і адміністративного втручання. Все це так, судова система потребує оновлення і позбавлення старих вад і ризиків.

Причинами нинішньої судової реформи можна назвати необхідність відновлення довіри до судової

влади, яка стала одним із головних гасел Революції Гідності. За останні роки судова влада отримала репутацію корумпованої, несправедливої і залежної від влади. Вважається, що вона не забезпечувала свого головного призначення – захисту прав і законних інтересів людини у відповідності до закону і положень основоположних міжнародних актів у сфері прав людини – Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та іншими.

Іншими обґрунтованими причинами реформи є необхідність усунення виявлених за час існування судової системи незалежної України недоліків у сфері функціонування судової системи України, визначенні і забезпеченні статусу суддів, їх дисциплінарної та іншої відповідальності, системі оцінювання професійного рівня суддів, критеріїв відбору кандидатів на посаду суддів, призначенні та звільненні суддів тощо. Ці недоліки є прямим наслідком недосконалості законодавчих і інституційних засад судової системи України, а їх усунення, у свою чергу, потребує наукового аналізу проблем та перспектив сучасного конституційного реформування принципових засад здійснення судової влади в Україні.

Слід відзначити, що проблематика конституційної модернізації системи правосуддя України досить ретельно розглядалася у вітчизняній конституційно-правовій літературі з точки зору окремих її аспектів. Так, протягом останніх років щодо вказаних питань висловлювалися такі видатні конституціоналісти, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Д.М. Белов, Ю.О. Волошин, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.В. Ладиченко, О.В. Прієшкіна, В.Л. Федоренко, Ю.С. Шемшученко та інші.

Аналізуючи джерельно-монографічну базу, можна зробити загальний висновок про досить високий рівень наукової розробки конституційно-правового статусу системи судів України. У той же час жодне з наявних досліджень не вирішує питання комплексного розкриття перспектив подальшого поглиблення конституційної реформи судоустрою в Україні, що є важливим науково-практичним завданням на сучасному етапі державного та правового будівництва, в частині забезпечення подальшого розвитку та зміцнення реальної демократії, як необхідного інституту країни, що претендує на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та підписала Угоду про асоціацію з цим унікальним інтеграційним об'єднанням.

Метою статті є всебічне розкриття сучасного стану та перспектив конституційного реформування системи судоустрою України в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Одним із головних засад реформи є Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» [1], прийнятий Верховною Радою України 12 лютого 2015 року. Цей Закон передбачав внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, різних процесуальних кодексів, Закону «Про Вищу раду юстиції» [2], а також Закону «Про судоустрій і статус суддів» [3].

Закон було розроблено Радою з питань судової реформи (експертно-консультативним органом при Президентові України, до складу якого входять міжнародні експерти, представники неурядових організацій, посадовці, судді та інші представники юридичної спільноти), яка була створена для просування реформи у сфері правосуддя, внесена Президентом країни до парламенту. Закон став першим кроком на шляху до комплексної судової реформи в Україні, що мала сприяти узгодженню законодавства України у сфері судочинства з міжнародними стандартами наскільки це можливо за чинних положень Конституції України. Авторами Закону було задекларовано його спрямованість на підвищення рівня компетентності та професіоналізму суддів, забезпечення ефективних механізмів боротьби з корупцією, утвердження незалежності суддів і ліквідацію політичного впливу на судову владу, забезпечення доступу до правосуддя, прозорості й відкритості судового процесу та посилення ролі Верховного Суду України у забезпеченні єдності судової практики.

Наступним кроком у процесі реформування судової системи передбачено внесення змін до Конституції України з метою досягнення середньострокових і довгострокових цілей у процесі реформування сектору правосуддя. Такі конституційні зміни включають:

- створення єдиного органу, на який покладатиметься функція захисту незалежності суддів та підготовки суддівського корпусу з дотриманням принципу поділу влади. Визначаються основи юридичного статусу, порядок формування та діяльності, а також повноваження Вищої ради правосуддя, яка є незалежним від політичного впливу органом, що відповідає за суддівську кар'єру, вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів тощо. Більшість її членів мають становити судді, яких обирає сам суддівський корпус. Призначення на посаду судді здійснюватиметься Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя, що забезпечить виключно церемоніальну роль глави держави у цьому процесі. Повноваження щодо звільнення суддів та їх переведення з одного суду до іншого передаються Вищій раді правосуддя;

- підвищення формальних вимог до кандидатів на посаду судді. Запропоновано зміни щодо основ конституційно-правового статусу судді, зокрема: підвищено вікові та професійні цензи до кандидатів на посаду судді, запроваджено конкурсний принцип призначення судді на посаду, уточнено і посилено гарантії незалежності та недоторканності суддів;

- оптимізація ієрархії судів загальної юрисдикції в Україні передбачає, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом. Зміни до Конституції визначають, що найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд. Ураховуючи рекомендації Венеціанської комісії, регламентовано, що відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди. Таким чином, закладено можливість поступового переходу до триланкової судової системи в перспективі, коли з'являться достатні підстави для цього. Обов'язковою умовою такого переходу є суттєве під-

вищення якості судочинства в судах першої та апеляційної інстанцій та відповідне зменшення кількості касаційних скарг (без механічного обмеження права особи на касаційне оскарження судового рішення), що дозволить уникнути зупинення або перешкод у функціонуванні касаційної інстанції через перенавантаження. Також встановлено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Ця норма визначає функцію адміністративних судів здійснювати захист прав, свобод та інтересів особи у разі порушення таких прав, свобод чи інтересів органами, що виконують публічні функції.

Перегляд конституційних повноважень Президента України та парламенту щодо сектору правосуддя. Враховуючи зауваження експертів Венеціанської комісії, передбачається передати повноваження Верховної Ради України щодо процесу обрання суддів на посади безстроково до Вищої ради правосуддя. З метою забезпечення стандарту незмінності суддів, як однієї з гарантій незалежності, пропонується скасувати інститут «призначення судді на посаду вперше» (п'ятирічний, так званий «випробувальний», термін для суддів) та передбачити, що судді обійматимуть посади безстроково. Призначення на посаду судді здійснюватиметься Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя, що забезпечить виключно церемоніальну роль глави держави у цьому процесі.

Висновки. Таким чином, для проведення ефективної судової реформи, яка б відповідала європейським стандартам, Венеціанська комісія запропонувала внести зміни до Конституції, оскільки найбільш серйозні проблеми, що стосуються незалежності судової влади в Україні, на наш погляд, знаходяться в конституційних положеннях, а не в профільному законі про судоустрій та статус суддів.

Такі зміни полягають, зокрема, у наступному:

– слід виключити роль Верховної Ради України в призначенні суддів на посади безстроково та їх звільненні. У своїх попередніх висновках Венеціанська комісія неодноразово зазначала, що парламент не є належним органом для обрання суддів, оскільки існує небезпека того, що політичні міркування переважають над об'єктивними чеснотами кандидата. Крім того, закон не передбачає жодних заходів для того, щоб зменшити небезпеку політизації процедури у Верховній Раді України, він не передбачає вимогу щодо кваліфікованої більшості в парламенті для призначення суддів безстроково. Призначення суддів може призвести до політичних торгів у парламенті, в якому кожен член парламенту з того чи іншого району захоче мати свого власного суддю. Як наслідок, роль Верховної Ради України має бути скасована шляхом внесення зміни до Конституції. У разі неможливості вилучення участі Верховної Ради України з Конституції участь парламенту має бути в основному церемоніальною, а прийняття остаточного рішення при обранні суддів слід покласти на незалежний орган, значну частину або більшість якого складатимуть судді, обрані своїми колегами (Вищу

кваліфікаційну комісію суддів України чи Вищу раду юстиції в іншому складі). У цьому випадку закон може передбачати, щоб парламент призначав кандидата кваліфікованою більшістю у разі його відповідності передбаченим законом вимогам, що виключить будь-яку можливість політичного втручання. Однак наявність такого положення в законі може вимагати внесення змін до Конституції;

– склад Вищої ради юстиції слід змінити таким чином, щоб гарантувати, що значну її частину або більшість складатимуть судді, обрані своїми колегами. У своїх попередніх висновках Венеціанська комісія критикувала склад Вищої ради юстиції, передбачений статтею 131 Конституції України, і вважала, що значну частину або більшість Вищої ради юстиції повинні складати судді, обрані своїми колегами. Це, очевидно, вимагає внесення змін до Конституції. Зміни до Закону «Про Вищу раду юстиції» можна вважати спробою поліпшити існуючі положення наскільки це можливо в рамках обмежень конституційної системи. Вони вносять такі поліпшення, які можливі в рамках цієї системи: відповідно до змін, внесених статтями 8-13 Закону «Про Вищу раду юстиції» два з трьох членів, які призначаються Верховною Радою України, повинні бути суддями або суддями у відставці; два з трьох членів, які призначаються Президентом України на конкурсній основі, повинні бути суддями або суддями у відставці; три члени, які призначаються з'їздом суддів України, повинні бути суддями або суддями у відставці; один із трьох членів, які призначаються з'їздом адвокатів України, повинен бути суддею або суддею у відставці; один із трьох членів, які призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, повинен бути суддею або суддею у відставці; один із двох членів, які призначаються всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, повинен бути суддею або суддею у відставці. Венеціанська комісія вважає, що хоча ця система гарантує, що більшість членів Вищої ради юстиції будуть суддями, ці судді не обиратимуться їх колегами, як це раніше рекомендувала Венеціанська комісія;

– компетенцію Верховної Ради України в знятті імунітету із суддів слід виключити (Комісією враховано підготовку відповідних змін до Конституції). Щодо основної недоторканності суддів, то Венеціанська комісія послідовно виступала проти присудження імунітетів, які виходять за межі функціонального імунітету. Венеціанська комісія неодноразово зазначала, що згода Верховної Ради України на скасування недоторканності суддів не є належним вирішенням проблеми, оскільки при цьому політичний орган буде залучений до прийняття рішення щодо статусу суддів та їх недоторканності. Компетенція щодо скасування недоторканності суддів повинна належати не такому політичному органу, як Верховна Рада України, а справді незалежному органу судової влади. Такий підхід є цілком виправданим. Адже українська багатопартійність парламентського середовища створює безліч викликів для судової системи. Спро-

би застосування до аналізу українських політичних реалій підходів західних дослідників є малопродуктивними. Кожна багатопартійність (як і партійна система) є по-своєму неповторною, і особливо – у посткомуністичних країнах загалом та конкретно в Україні. Таке політичне середовище не може забезпечити неупереджену і незалежну систему призначення і звільнення суддів, залишається ризик впливу і торгу;

– повноваження Президента України щодо утворення й ліквідації судів слід видалити з Конституції. Комісія вважає, що цю функцію слід розглядати в якості законодавчого питання. Якщо це повноваження залишається, то роль Президента України повинна бути формальною або церемоніальною.

Особливу увагу експерти звертають на кваліфікаційне оцінювання суддів, підкреслюючи, що бажання влади усунути некомпетентних і корумпованих представників судової влади з посад має бути реалізовано справедливим і пропорційним чином, не завдаючи шкоди незалежності судової влади. Таким чином, кваліфікаційне оцінювання, передбачене в статті 6 Перехідних положень, слід детальніше розглядати в більш самостійному правовому положенні,

а також передбачити відповідні гарантії. Правові наслідки непроходження оцінювання слід привести у відповідність до європейських стандартів.

Судді виконують необхідні обов'язки в кожному демократичному суспільстві, яке поважає верховенство права. Судді повинні захищати права і свободи всіх людей однаково. Судді мають вживати заходів для забезпечення ефективного й доступного вирішення спорів, вирішувати справи своєчасно та незалежно і керуватися лише законом. Вони повинні наводити переконливі причини своїх рішень і викладати їх у чіткій та зрозумілій формі.

Крім того, всі обов'язкові рішення суддів повинні ефективно виконуватися. Незалежність суддів не означає, що судді не несуть відповідальності за свою діяльність. Консультативна рада європейських суддів наголосила на необхідності підтримки та підвищення якості й ефективності судових систем в інтересах усіх громадян.

Вказані положення у перспективі дозволять максимально наблизити систему судоустрою України до європейських стандартів та створити оптимальні умови для забезпечення права громадян України на судовий захист та справедливий судовий розгляд.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, 19–20. – Ст. 132.
2. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
3. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.