

НОВИЙ ЗАКОН ПРО СУДОУСТРІЙ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ Й ПОЗИТИВНОЇ ПРАКТИКИ

Питання реформування судової системи постали одразу після проголошення Україною незалежності. Уже тоді їх почали активно досліджувати такі науковці, як В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.Ф. Сіренко, І.Є. Марочкін, С.А. Альперт, Ю.М. Грошевий та ін. [Див.: 1; 2; 5; 7]. Першу спробу трансформувати українське судочинство на законодавчому рівні було здійснено в Концепції судово-правової реформи від 28 квітня 1992 р. Що стосується широко розрекламованої у 2001 р. так званої малої судової реформи, то вона не вирішила та й не могла вирішити всіх проблемних питань у цій царині. Останній за часом імпульс оновленню правосуддя мав місце 7 липня 2010 р., коли було прийнято комплексний Закон України «Про судоустрій і статус судів» (далі – Закон про судоустрій) [3]. Мета даної статті – з'ясувати, чи здійснено цим Законом необхідні позитивні перетворення в судовій системі, а чи відповідні проблеми поглиблюються ще сильніше.

У процесі підготовки законопроекту основним питанням було те, яка роль після прийняття Закону відводитиметься Верховному Суду України. На перший погляд, проблеми як такої немає, адже в ч. 2 ст. 125 Конституції України чітко вказано, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Однак це конституційне положення обмежується лише визначенням його статусу як найвищого органу, але ігноруються при цьому його конкретні повноваження щодо здійснення правосуддя.

Згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Основного Закону судоустрій і судочинство визначаються виключно законами України. Конституційний Суд України у Рішенні від 11 грудня 2003 р. теж зазначив, що «внутрішня організація і порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій на основі конституційних засад судоустрою і судочинства визначаються виключно законом» [4]. Отже, відповідно до нового Закону про судоустрій

повноваження Верховного Суду зведені до наступного: а) перегляд справ з підстав неоднакового застосування судами касаційної інстанції однієї й тієї ж норми матеріального права; б) перегляд справи в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; в) надання висновку про наявність у діяннях Президента України ознак державної зради або іншого злочину, а також про неможливість виконання ним своїх обов'язків за станом здоров'я; г) звернення до Конституційного Суду щодо конституційності законів та інших правових актів, а також стосовно тлумачення Конституції та законів України (п. 1 – 4 ч. 2 ст. 38 Закону про судоустрій).

Як бачимо, за новим Законом Верховний Суд не має таких повноважень, як перегляд судових справ у зв'язку з винятковими обставинами, у виключних обставинах і в касаційному порядку. Що стосується останнього, зауважимо: ще до прийняття нового Закону про судоустрій Конституційний Суд у Рішенні від 15 березня 2010 р. фактично заборонив перегляд справ Верховним Судом у касаційному порядку, зазначивши, що конституційний статус не передбачає наділення його

законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції. У цьому ж Рішенні Конституційний Суд підкреслив, що поняття «касаційне провадження» означає лише одноразове оскарження такого роду й перегляд рішення суду, хоча законом можуть бути передбачені й інші їх форми. Спираючись на останнє положення, законодавець, на нашу думку, при прийнятті Закону повинен був передбачити якийсь альтернативний засіб контролю Верховним Судом рішень, винесених нижчими судами. Мається на увазі, що потрібно наповнити статус найвищого суду реальними повноваженнями, які відповідали б конституційній нормі ст. 125 Основного Закону країни. Таким засобом контролю могли б бути ревізія або нагляд, що поєднують у собі риси апеляції й касації. Зокрема, на необхідності такої ревізійної форми наголошує В. Ф. Сіренко [5, с. 10].

Запровадження ревізійно-наглядової форми контролю певною мірою означало б повернення до радянської моделі правосуддя, бо Верховний Суд СРСР у межах своїх повноважень розглядав справи в порядку нагляду (ст. 2 Закону СРСР «Про Верховний Суд СРСР» від 30 листопада 1979 року)

[6, с. 58-61]. Хоча в цьому контексті не можна стверджувати, що якщо вказане положення було притаманне законодавству СРСР, то це а priori негативно. Адже при проведенні судово-правової реформи слід користуватися насамперед власним історичним і правовим досвідом, аніж запроваджувати зміни, які пропонують, а інколи навіть відкрито нав'язують країни Заходу, юристи й державні діячі, які не знають ні менталітету українців, ні культури, ні традицій, а інколи й самої сутності проблеми. На жаль, вітчизняні парламентарі використовують і запроваджують такі поради в життя, не розібравшись у тому, допоможуть вони Україні чи ні. У даному випадку, як вбачається, варто використати досвід радянського правосуддя й запровадити інститут ревізійно-наглядового контролю в українському законодавстві, але з певними модифікаціями й доопрацюваннями.

Звернімо увагу на те, що розглядуваний Закон про судоустрій, так би мовити, «замикає» вирішення справ суто на вертикалі спеціалізованих судів, тобто здійснення правосуддя може набути ознак закритості, кругової поруки та ін. Щоб уникнути подібного розвитку подій, вважаємо за необхідне надати Верховному Суду України право ревізійно-наглядового контролю

за рішеннями судів загальної юрисдикції. Цей інститут повинен полягати в наступному:

- справа може бути розглянута у відповідному порядку лише якщо вона пройшла всі стадії судового процесу (розгляд справи в суді першої інстанції, в апеляційному й касаційному провадженні), тобто дана форма має бути останньою національною інстанцією розгляду справи;

- за ревізійної форми Верховний Суд належить обмежити рамками скарги (в СРСР Верховний Суд не був обмежений такими рамками, і процесуальний документ, який був підставою для початку ревізійного провадження, називався «протест»);

- скаргу до Верховного Суду в конкретній справі вправі подавати лише її процесуальні сторони (так звана диспозитивність правосуддя), а не Голова Верховного Суду чи Генеральний прокурор, як це було в СРСР (ч. 1 ст. 18 Закону «Про Верховний Суд СРСР»);

- якщо при розгляді справи Верховним Судом України буде з'ясовано, що помилка допущена в застосуванні матеріального права, даному органу надається право постановити нове рішення без передачі її на новий розгляд і з використанням при цьому тільки тих відомостей, що були відомі суду попередньої інстанції. Якщо ж помилка допущена

в застосуванні процесуальних норм, слід передати справу для розгляду в першій інстанції, тобто для цієї справи весь процес починається спочатку.

Якщо запроваджувати ревізійно-наглядовий контроль з боку Верховного Суду України за прийняттям рішень нижчими судами, звичайно, в цьому випадку необхідно додати ще одну стадію судового провадження. Перевірка рішень, прийнятих, зокрема, вищими спеціалізованими судами, потрібна, щоб не допустити свавілля в судовій системі. Адже за новим законодавством вони вступають у законну силу відразу ж після їх прийняття. Отже, запропонована нами ревізійно-наглядова форма контролю Верховного Суду України за прийняттям рішень безпосередньо вищими спеціалізованими судами необхідна, щоб: а) попередити безкарність цих судових органів; б) завадити закритості вирішення справ суто по вертикалі спеціалізованих судів; в) забезпечити громадянам України можливість захисту прав і свобод у державі, що послужить ще одним доказом її демократичності й правового напрямку розвитку.

Показово, що зміни, які у 2010 р. торкнулися найвищого судового органу, мають не лише компетенційний, а й структурний характер, а саме: (а) до скла-

ду Верховного Суду України за ч. 1 ст. 39 Закону про судоустрій входять 20 суддів (зауважимо, що напередодні прийняття цього нормативно-правового акта їх було 95); (б) ліквідовано спеціалізовані Палати Верховного Суду України. З нашого погляду, ці структурні зміни цілком закономірні. Скорочення чисельності суддів у найвищому суді загальної юрисдикції є позитивним моментом, оскільки витрати Державного бюджету на заробітну плату 95 суддям є досить вагомі; тепер же сподіваємось, кошти платників податків підуть в іншому, більш корисному напрямку. Навіщо тримати такий чисельний високооплачуваний суддівський апарат найвищого суду в період кризових тенденцій в економіці, якщо реальної необхідності на сьогоднішній день у цьому немає? Для прикладу: до прийняття Закону про судоустрій Верховний Суд України налічував 95 суддів, а Верховний Суд РФ – 125. Але ж не треба забувати про співвідношення території й населення цих двох держав і як наслідок – навантаження на відповідні органи.

Наступні актуальні зміни, що відбулись у судовій системі після прийняття досліджуваного Закону про судоустрій, стосуються порядку створення й ліквідації судів загальної юрисдикції. За ч. 1 ст. 19

даного нормативно-правового акта суди створюються Президентом за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови вищого спеціалізованого суду, хоча за вже скасованим Законом «Про судоустрій» (ч. 1 ст. 20) таку пропозицію мав право надавати й Голова Верховного Суду України. У цьому разі варто вести мову про зміщення в судовій системі владних акцентів у бік збільшення повноважень вищих спеціалізованих судів, а значить, і зменшення повноважень найвищого судового органу. Що ж стосується призначення чисельності суддів у судах, тут порівняно з попереднім Законом зроблено крок уперед, у напрямку незалежності судової гілки влади. Адже зараз вирішення цього питання належить Державній судовій адміністрації України за поданням Міністра юстиції і пропозицією голови відповідного вищого спеціалізованого суду (ч. 4 ст. 19 Закону про судоустрій). Раніше таке рішення приймав Президент України.

Щодо призначення суддів на адміністративні посади, то в цьому зв'язку варто наголосити на тому, що полеміка з приводу даної проблеми розпочалася ще задовго до прийняття нового закону. Частина 5 ст. 20 скасованого Закону України «Про судоустрій», що передбачала право

Президента призначати суддів на адміністративні посади, втратила чинність як неконституційна на підставі Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 р. Із цього часу й почали точитися суперечки навколо зазначеного питання. Розглядуваний Закон про судоустрій чітко регламентував дане питання, надавши право призначати суддів на адміністративні посади Вищій раді юстиції.

Названа норма є демократичною й у цілому позитивною, але за умови, якщо вказаний орган складатиметься більше ніж на половину із суддів. У той же час демократична й ефективна норма ще не гарантує їй конституційності. У даному разі ми змушені констатувати, що законодавець, надавши право призначати суддів на адміністративні посади Вищій раді юстиції, тим самим вніс до нового Закону про судоустрій заздалегідь неконституційну норму. Вважаємо її неконституційною тому, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2001 р. право призначати суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції на Вищу раду юстиції не поширюється. Адже державні органи діють за принципом: «дозволено тільки те, що передбачено законом», а дана інституція за Основним Законом країни такого по-

вноваження не має. Зважаючи на наведені міркування, ще раз наголосимо, що положення нового Закону про судоустрій, яке стосується права Вищої ради юстиції призначати суддів на адміністративні посади, є неконституційним. Тому, безперечно, при першому ж поданні до Конституційного Суду України щодо відповідності Основному Закону п. 2 ст. 20 Закону про судоустрій ця норма буде анульована. На наше переконання, повноваження з призначення суддів на адміністративні посади треба передати у відання відповідних судів, запровадивши в законодавство процедуру, згідно з якою судді обиратимуть голову суду та його заступників таємним голосуванням серед своїх колег.

Звичайно, необхідно згадати ще про одну вагому зміну, внесену до регулювання судової системи, – про правовий статус Державної судової адміністрації України. До прийняття нового Закону про судоустрій питання підпорядкованості й фактичної залежності судової гілки влади від Держсудадміністрації активно обговорювалося серед юристів. Справа в тому, що відповідно до ч. 2 ст. 125 скасованого Закону «Про судоустрій» Держсудадміністрація визнавалася центральним органом виконавчої влади, який організаційно забезпечує суди: надає належні

умови їх діяльності, вирішує кадрові проблеми й низку інших організаційних питань тощо. Але цим повинен перейматися орган, який належить судовій гілці влади й підпорядкований їй. Фактично ж судова влада знаходилась у залежності від виконавчої гілки влади в особі Держсудадміністрації. Зміна статусу останнього, здійснена з прийняттям нового Закону про судоустрій, є позитивною й демократичною, тому що за ч. 2 ст. 145 розглядуваного Закону Державна судова адміністрація підзвітна З'їзду суддів України.

Зауважимо, що основним приводом для виступів проти статусу Держсудадміністрації як центрального органу виконавчої влади послужило те, що фінансове забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, окрім Верховного Суду України й вищих спеціалізованих судів, здійснювала саме вона (п. 2 ч. 2 ст. 120 скасованого Закону «Про судоустрій»). Справа в тому, що представники виконавчої влади, використовуючи такий статус Держсудадміністрації, контролювали недофінансування судів десятиліттями. Підтвердження цьому є судова статистика. Наприклад, Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» на утримання судів та установ Держсудадміністра-

ції передбачив 1 млрд. 984,2 млн. грн., що фактично становить приблизно 22% від існуючої потреби. Із них на здійснення судочинства припадає лише 2,6 % (56,4 млн. грн.). Про який рівень правосуддя можна вести мову за умов, коли хронічно не вистачає коштів навіть на придбання паперу, елементарної офісної техніки, коли бракує коштів на звичайні поштові витрати, що призводить до неможливості надсилання процесуальних документів учасникам судового процесу, не кажучи вже про комп'ютери, оплату послуг з ведіння й експлуатації Єдиного реєстру судових рішень, належну охорону приміщень судів, їх ремонт тощо? При цьому варто згадати про фінансову кризу в системі адміністративних судів, що виникла на початку поточного року. У заяві прес-служби Вищого адміністративного суду України від 27 січня 2010 р. говорилося, що в адміністративних судах бракує асигнувань на основні витрати, без яких неможливо здійснювати судочинство: на послуги поштові, зв'язку, придбання паперу, дисків, конвертів, програмного забезпечення, а в деяких судах немає грошей навіть на виплату працівникам заробітної плати. Цього ж дня Вищий адміністративний суд звернувся з черго-

вим зверненням до Кабінету Міністрів і Комітету Верховної Ради з питань правосуддя. За умов, що склалися, важко вести мову не лише про незалежність суду, а й про судочинство взагалі. Фінансування судів за потребою – одна з гарантій того, що вони не перетворяться на простий додаток до інших гілок влади й високопоставлених посадовців, не стануть знаряддям політичної розправи.

Щоб раз і назавжди вирішити це проблемне питання, законодавець має встановити відповідний спосіб формування бюджету судів, а саме: суди надсилають свої пропозиції щодо бюджетного фінансування у 2 інстанції – в уряд і в комітети парламенту. Ці інстанції виходячи з отриманої інформації формують власні рекомендації стосовно фінансування цих органів влади. Верховна Рада України, спираючись на внесені проекти, затверджує їх. За чинним же законодавством матеріали з пропозиціями про затвердження державного бюджету для судів все ще готує Держсудадміністрація.

Відповідно до міжнародних стандартів забезпечення незалежності суддів останні мають право на винагороду, рівень якої повинен бути таким, щоб судді при прийнятті своїх рішень були захищені від зовнішнього тиску. До прийняття нового Закону про

судоустрій питання належної заробітної плати суддів в Україні полягало не лише в розмірах, а й у порядку нарахування останньої, оскільки вона визначалася підзаконними нормативно-правовими актами, Президента й Кабінету Міністрів України. На сьогоднішній день, вважаємо, ця проблема вирішена в повному обсязі: новий Закон про судоустрій чітко врегулював посадові оклади суддів і процедуру нарахування зарплати суддям і надбавок до неї (ст. 129). Проведена реформа внесла зміни й до засад фінансування судів, віднісши бюджетні призначення на утримання судів до «захисених» статей Держбюджету, а тому вони не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році. Як бачимо, зміни, які стосуються фінансових гарантій незалежності судової гілки влади, є виключно позитивними.

Значення вирішення розглянутої проблеми не тільки в тому, що за наявності високої зарплати і спеціалізованих пільг судді, ймовірно, не братимуть хабарів. На жаль, такий підхід не виправдив себе ні практично, ні теоретично. Питання стоїть глибше. До судді пред'являється чимало обмежень і вимог різного характеру порівняно з іншими державними службовцями. Але якими вони повинні бути? Це питання має вирішити законо-

давець. З нашої точки зору, потрібно певним чином використати щодо цього досвід РФ. До речі, законодавець це і зробив, передбачивши в новому Законі про судоустрій прийняття Кодексу суддівської етики (ст. 56), як це має місце в Росії. У названому кодифікованому акті передбачено й загальні вимоги до поведінки суддів, і правила їх поведінки при здійсненні професійної діяльності й у позаробочий час, і що найголовніше – їх відповідальність за порушення вимог відповідного Кодексу.

Пропонуємо звернути увагу на нововведення нового Закону про судоустрій, що стосуються дисциплінарного провадження стосовно судді. Звертає на себе увагу чітко прописана процедура його здійснення: ст. 86 Закону має 14 частин (для порівняння: ст. 99 скасованого Закону «Про судоустрій», яка теж стосується вирішення даного питання, – лише 2). Ще один важливий нюанс: за новим законом право на звернення зі скаргою (заявою) до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо поведінки суддів, наслідком якої може бути дисциплінарна відповідальність, має кожен, хто володіє цією інформацією (ч. 2 ст. 84) (ч. 2 ст. 97 попереднього Закону «Про судоустрій» містила чіткий перелік осіб, які вправі вчиняти вищезазначені дії). Для

ефективнішої роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів у новому Законі створено інститут дисциплінарних інспекторів (ст. 99), які за її дорученням аналізують заяви й повідомлення про неправомірні дії суддів місцевих та апеляційних судів і готують проекти висновків про наявність підстав для їх притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Також треба відмітити зміни законодавства щодо формування суддівського корпусу. Суб'єкти призначення суддів на посади залишилися ті ж, однак добір кандидатів і процес їх підготовки став продуманішим, складнішим і жорсткішим, що дає підстави сподіватися, що в майбутньому судді будуть значно кваліфікованішими й обізнанішими у сфері як матеріального, так і процесуального права. Якщо коротко вести мову про даний аспект реформи, основними змінами є: а) запровадження дворівневого принципу екзаменування знань кандидатів на посаду судді: перший іспит кандидат складає перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на загальну теоретичну обізнаність у галузі права (п. 4 ч. 1 ст. 66 Закону), другий – перед цим самим органом, але після успішно пройденої спеціальної підготовки (п. 7 ч. 1 ст. 66 Закону). За новим Законом про судоустрій раніше досить розга-

лужена система кваліфікаційних комісій замінена лише однією – Вищою кваліфікаційною комісією суддів України; 2) спеціальна підготовка кандидата на посаду судді провадиться у спеціалізованому вищому навчальному закладі IV рівня акредитації перед проходженням практики в Національній школі суддів України, в істотно новому державному органі створеному при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (ч. 2 ст. 81 Закону). Перед даним органом поставлені завдання: а) підготовка суддів, призначених на посаду вперше, безстроково, на адміністративні посади; б) періодичне їх навчання з метою підвищення рівня кваліфікації; в) проведення наукових досліджень з питань удосконалення судочинства; г) вивчення міжнародного досвіду організації діяльності судів (ст. 82 Закону про судоустрій). Усі вони можуть і вже довгий час успішно вирішуються у вищих юридичних навчальних закладах України. Прикладом цього є факультет № 8 Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, кваліфікований професорсько-викладацький склад якої вже не перший рік готує високого рівня фахівців для судової гілки влади і здійснює підвищення кваліфікації професійних суддів.

Ще один важливий аспект судової реформи – запровадження в судах автоматизованої системи документообігу. Персональний склад суду для розгляду конкретної справи визначається за допомогою саме цієї системи за принципом вірогідного розподілу справ. Це положення знову ж таки підвищує незалежність кожного судді від впливу голови відповідного суду, (адже раніше саме він розподіляв справи), а також зменшує можливості заангажованості в судовій системі. Позитивним слід назвати те, що введення цієї системи надає можливість фізичним і юридичним особам отримати інформацію про стан розгляду справи, учасниками процесу якої вони є. Автоматизована система документообігу покликана також забезпечити: (а) зберігання процесуальних документів; (б) підготовку статистичних даних; (в) реєстрацію й рух кореспонденції; (г) видачу вироків, ухвал, постанов суду й виконавчих листів на підставі наявних даних; (д) передачу справ до

електронного архіву. Ураховуючи все вищевикладене, можемо зробити однозначний висновок: новація із запровадження автоматизованої системи документообігу має виключно позитивне значення для кращої організації діяльності судів.

Насамкінець зазначимо, що в досліджуваній судовій реформі є чимало позитивних моментів, зокрема, зміна правового статусу Державної судової адміністрації України; значне підвищення фінансових гарантій незалежності суддів; новий принцип розподілу справ між ними. У той же час існують положення, забарвлені певним негативом. Головне ж завдання реформи для законодавця – не зупинятися у своєму бажанні вдосконалювати Закон про судоустрій, бо вказаний вище перелік проблемних питань у діяльності судової гілки влади спонукає до напрямків, яких потрібно дотримуватись у майбутньому при реформуванні і змінах до законодавства для ефективнішого відправлення правосуддя.

Список літератури: 1. *Грошевий Ю.* Проблеми удосконалення законодавства, що регулює кримінально-процесуальну діяльність // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2-3. – С. 686-698. 2. *Морщакова Т. Г.* Судебная реформа: Сб. обзоров. – М.: ИНИОН, 1990. – 96 с. 3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900. 4. Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2003 р., № 20-рп у справі про Касаційний суд // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2705. 5. *Сіренко В.* Деякі проблеми реформування судової влади в Україні // Право України. – 2010. – № 5. – С. 4-13. 6. *Смоленцев Е. А., Добровольская Т. Н., Мазалов А. Г., Шейнин Х. Б.* Научно-практический комментарий к Закону «О Верховном Суде СССР». – М.: Известия, 1981. – 176 с. 7. *Тацій В. Я.* Вибрані статті, виступи, інтерв'ю. – Х.: Право, 2010. – 936 с.

НОВЫЙ ЗАКОН О СУДОУСТРОЙСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПОЗИТИВНОЙ ПРАКТИКИ

Евсеев А. П., Бруслик А. Ю.

Проанализированы новеллы Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» 2010 г. Показаны его сильные и слабые стороны. Обосновывается мысль о необходимости внедрения в судебную систему Украины института ревизионно-надзорного контроля.

Ключевые слова: Закон Украины о судоустройстве 2010 г., судебно-правовая реформа, ревизионно-надзорный контроль, судебская независимость.

THE NEW LAW OF JUSTICE AND JUDGE'S STATUS: THE PROBLEMS OF THEORY AND POSITIVE PRACTICE

Evseyev A. P., Bruslick A. U.

The new rules of the Ukrainian Law of Justice and Judge's Status, adopted in 2010, are investigated. The advantages and disadvantages of the new law are formulated. The idea about introduction of court's revision is proved.

Key words: Ukrainian Law of Justice 2010, court's reform, judicial revision, independence of judges.

Надійшла до редакції 03.09.2010 р.