

НА ШЛЯХУ ДО РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД СУДОВОЇ СИСТЕМИ



Л. МОСКВИЧ

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових
та правоохоронних органів
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)*

Місце і роль суду у суспільстві та механізмі публічної влади визначається основними завданнями цих установ. Ще Цицерон відзначав: «Правосуддя — основа держави». У демократичному суспільстві суди виконують функції з вирішення спорів про право, забезпечують захист основних прав і свобод від свавільних дій публічної влади та накладають певні обмеження на приватних осіб у випадку порушення ними правових приписів. Соціальна роль суду зумовлена необхідністю забезпечення верховенства права — режиму, при якому всяка публічна влада є зв'язана правом та основними правами і свободами людини. При цьому суд здійснює контроль над правильним застосуванням закону, який повинен відповідати ustalеним у суспільстві правовим цінностям, насамперед задекларованим у Конституції.

Разом із тим судова система у конституційному сенсі повинна бути організована таким чином, щоб могла гарантувати доступ приватних осіб до правосуддя. Доступність до судочин-

ства детермінується необхідністю забезпечити сприятливі процедури розв'язання соціальних конфліктів у суспільстві на основі права і справедливості. Суспільству потрібен механізм, здатний забезпечувати непорушність та повагу до суб'єктивних прав, а також необхідним є високий рівень прозорості здійснення судових процедур та об'єктивність судового розгляду справ. Саме тому ідея побудови доступної, неупередженої, справедливої судової системи, яка б надала можливість повноцінно захистити права та інтереси членів суспільства, не дає спокою державотворцям.

Перший крок після проголошення України як самостійної та незалежної держави щодо визначення судової системи було зроблено в Законі України «Про правонаступництво України» [1]. Зокрема, у ст. 4 цього Закону було встановлено, що суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) УРСР, діють в Україні до створення системи судів на підставі нової Конституції України. З часом основні напрями, завдання та перспективи

реформування судової системи були викладені у 1992 р. у Концепції судово-правової реформи [2]. Змістовно цей документ передбачав поетапне реформування успадкованої від СРСР системи судових установ. Деякі положення цього акта були втілені, а деякі так і залишилися на папері. Але це був перший дійсно глибоко продуманий та актуальний програмний документ, який визначив структуру, черговість завдань щодо проведення в Україні судової реформи. Основною метою судово-правової реформи було створення в державі такої системи судоустрою, яка б забезпечила високу якість суддівства, за рахунок чіткого розмежування судової спеціалізації за галузевим принципом. Ця мета набула свого конституційного визначення в Конституції України 1996 р. [3], в якій виокремлювались дві гілки судової системи — суди загальної та конституційної юрисдикції. Остання була представлена єдиним судовим органом — Конституційним Судом України, а система судів загальної юрисдикції поділялась на загальні та спеціалізовані суди. Найвищим органом судів загальної юрисдикції визнавався Верховний Суд України. Через п'ять років після прийняття Конституції України в авральному порядку було внесено ряд змін до Закону «Про судоустрій України» 1981 р. І хоча ці поспішні зміни викликали певні проблеми, саме з цього часу відлічують другий етап судово-правової реформи, у літературі він дістав назву «малої судової реформи». Вже в 2002 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про судоустрій України» [4]. Цей Закон став системним документом, який визначив побудову судової системи, види та основні засади функціонування органів судової влади, питання фінансового та органі-

заційно-кадрового забезпечення судів, статус носіїв судової влади та інші важливі питання. Однак реалізація зазначеного Закону виявила ряд недоліків та проблем при застосуванні. Цими проблемами стали, по-перше, недосконалість правового регулювання діяльності судової системи, яка виявилася у частині побудови системи судів; по-друге, структурі та порядку функціонування кваліфікаційних комісій суддів; по-третє, визначення процедурних норм стосовно добору кандидатів і призначення на посаду суддів тощо.

Наступний крок реформування судової системи ініціюється Президентом України. А саме у його Указі «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» 2006 р. [5], були підведені підсумки пройдених етапів судово-правової реформи та окреслені перспективні завдання нового етапу реформ. Фактично з цим президентським рішенням судово-правова реформа отримала новий імпульс. Основною метою зазначеної Концепції стало оформлення системного бачення процесу реформування правосуддя, у результаті чого, на думку її авторів, Україна отримує ефективну судову систему, здатну здійснити справедливе судочинство та забезпечити належний захист прав і свобод людини. З приводу викладених у Концепції ідей у науковій літературі було висловлено багато поглядів, які за своїм змістом були доволі різнобічні. Одні ідеї були схвалені, інші викликали певні суперечки, а інші взагалі отримали ґрунтовну критику як із боку суддів, юристів-практиків, так і з боку наукової спільноти. Не зосереджуючись у цій статті на оцінці положень згаданої Концепції, зазначимо, що наступним

кроком, на думку Президента, повинна стати нова Конституція України. Саме тому 31 березня 2009 р. з'явився законопроект «Про внесення змін до Конституції України» [6], який фактично є проектом нової редакції Основного Закону. Далі ми приділімо увагу аналізу положень щодо судової системи, визначеному саме в цьому законопроекті.

Питанням судоустрою та судочинства присвячені розділи законопроекту VII «Суди та правосуддя» та VIII «Конституційний Суд України». Відокремлення цих двох розділів, на нашу думку, є нелогічним. Конституційний Суд України, разом із судами загальної юрисдикції, належить до судової влади. Він розглядає і вирішує юридичні конфлікти у конституційно-правовій сфері, хоча і робить це у своєрідних процесуальних формах. Тому відмежування в конституційних нормах Конституційного Суду України суперечить засадам законодавчої техніки та принципам єдності судової влади, судової системи та статусу суддів. До речі, в Основному Законі Німеччини та в деяких інших країнах норми, які стосуються Конституційного Суду, містяться у тому ж розділі, що й стосовно судів загальної юрисдикції. Вважаємо, що потрібно зважити на таку можливість і під час опрацювання проекту змін до Конституції України. Враховуючи викладене, а також те, що термін «правосуддя» визначає змістовну форму функціонування судової влади і, на нашу думку, не потребує закріплення на вищому нормативному рівні — конституційному, вважаємо, що розділ VII доцільно назвати «Судова влада» і включити до нього найбільш загальні положення, що стосуються організації цієї гілки державної влади. Запропонована назва дозволить викласти в розділі норми, що стосуються інших органів, які

хоча і не відправляють правосуддя, але мають відношення до організації і функціонування судової влади — Вища рада юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Академія суддів, Державна судова адміністрація.

У статті 134 законопроекту встановлюється, що «народ бере участь у здійсненні правосуддя через виборних мирових суддів, а також присяжних». У такій редакції статті мирові судді ставляться на один щабель із присяжними — звичайними громадянами, не юристами за освітою. Таке положення є неприпустимим. Підтримуючи в цілому ідею запровадження інституту мирової юстиції, ми наголошуємо на виключній професійності інституту судочинства. Тому доцільно вказати не на те, що «народ бере участь у здійсненні правосуддя через виборних мирових суддів», а народ (територіальна громада) *обирає* мирових суддів відповідно до закону.

У статті 135 законопроекту міститься положення щодо обмеження судової юрисдикції: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають в Україні. Суди не можуть ухвалювати рішення на виконання повноважень інших органів чи посадових осіб, крім випадків, визначених законом». Такий підхід авторів законопроекту, напевно, пояснюється нечіткістю існуючих правових положень щодо компетенції судових органів, що створило кілька судових прецедентів, які викликали вкрай незадовільну суспільну реакцію, ускладнивши і без того напружену політичну ситуацію в державі. Йдеться про скасування місцевими судами рішень вищих державних інституцій — парламенту та президента. В основі судових прецедентів, згідно з якими рішення цих державних органів скасовувались чи зупинялись

судами загальної юрисдикції, лежить саме відсутність повноти регулювання межі судової юрисдикції. Отже, така редакція норми містить обмеження юрисдикції судової влади. Європейська практика ж із цього питання свідчить про дотримання принципу універсальності судової юрисдикції.

Щодо ідеї побудови чотирьохланкової судової системи шляхом утворення Вищого цивільного та Вищого кримінального судів. Слід зазначити, що реалізація цих положень, з одного боку, дасть змогу ліквідувати асиметричність між устроєм загальних та спеціалізованих судів. Передбачення існування касаційної інстанції як виключного порядку перегляду справ також можна оцінити позитивно, оскільки, по-перше, значно скоротить час набуття сили судового рішення, що значно підвищить ефективність та соціальну (матеріальну, моральну) значущість судового рішення. Адже чим більший час, упродовж якого може тривати спір про право, то менш ефективною є судова система, допоки не вичерпано всіх правових можливостей судового процесу, право не може вважатися визнаним чи захищеним і перебуває у «підвішеному» вигляді. У майнових прав знижується ліквідність; особисті немайнові права перебувають у «підвішеному» стані. При цьому далеко не завжди збільшення інстанцій приводить до поліпшення якості правосуддя. Абстрактна можливість виявлення помилкового рішення вищою інстанцією почасти лишається тільки абстрактною можливістю. Збільшення кількості інстанцій не узгоджується з умовами й особливо строками оскарження судових рішень, які є досить жорсткими і не сприяють збільшенню скарг. По-друге, передбачення фільтрів для касаційного оскарження значно розванта-

жить суди касаційної інстанції. По-третє, встановлення касаційної інстанції як виключної, не порушить міжнародних стандартів правосуддя щодо гарантування права на оскарження судового рішення і дасть змогу виявити та усунути всі порушення закону під час апеляційного перегляду справи. Але. Чи дійсно виправдане з фінансової, судоустрійної та процедурної точки зору утворення таких нових судових установ? І як це дозволить зберегти Верховному Суду України статус «вищої судової інстанції» або виконувати функцію «забезпечення однакового застосування норм права усіма судами загальної юрисдикції», не маючи повноважень щодо перегляду судових справ? Запропоноване законопроектом реформування судової системи вимагатиме значних фінансових, людських та моральних ресурсів. Запровадження нових судів ніколи не відбувалося в Україні без проблем. На тлі дефіциту бюджету, а також з огляду на те, що чинна судова система демонструє свою дієздатність і в принципі за належного фінансування та після певного коригування процесуального законодавства матиме можливість діяти ще більш ефективно. Вважаємо, що перш ніж проводити будь-яке реформування судової системи, треба чітко визначити цілі, які будуть досягнуті завдяки цим реформам. Керуючись змістом положень законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» від 31 березня 2009 р., результатом буде подальша заплуатаність судової системи, підтримка її корупційної складової та недоступність правосуддя для громадян. Якщо ж поставити перед собою завдання забезпечення доступності, своєчасності та прозорості правосуддя, то реформування повинно йти шляхом уніфікації процесуального законодавства, лікві-

дації вищих спеціалізованих судів та забезпечення внутрішньої спеціалізації судів шляхом створення судових палат у судах першої інстанції. Тобто, на наше переконання, замість утворення двох нових установ — Вищих цивільного та кримінального судів, доцільно розглянути можливість ліквідації Вищих господарського та адміністративного судів (тобто утворити трьохланкову систему судів загальної юрисдикції), передбачити основний перегляд справ — апеляційний, а судом касаційної (виключної) інстанції залишити Верховний Суд України. Причому, роботу останнього слід організувати на кшталт французького інституту касації в інтересах закону. А саме, Касаційний суд у Франції переглядає справи і виносить рішення, яке не підлягає примусовому виконанню в певній справі, проте є обов'язковим для вирішення аналогічних справ у майбутньому. Така касаційна практика стане альтернативою роз'ясненням Пленуму Верховного Суду України, з одного боку, правовим позиціям чи узагальненням судової практики — з другого, і, нарешті, в Україні буде визнано існування судового прецеденту, створеного вищою судовою установою країни.

Заслуговує схвалення викладені в законопроекті пропозиції щодо підвищення вікового цензу для кандидатів на посади суддів, а також передбачення обов'язковості їх підготовки у складі спеціальної підготовки суддів. Однак ці та інші передбачені критерії добору кандидатів на посади суддів мають формалізований характер і, на жаль, повна відповідність кандидата зазначеним вимогам аж ніяк не гарантує від потрапляння до судової системи випадкових, не придатних до цієї роботи людей. Особливо актуальним це питання набуває з огляду на пропозиції обирати всіх суддів (крім суддів

Конституційного Суду України) безстроково. Очевидно, варто запозичити досвід тих країн, у законодавстві яких до кандидатів у судді пред'являють таку вимогу, як бездоганна репутація. Запровадження такого критерію дасть правову підставу для ретельної і навіть прискіпливої перевірки претендентів на суддівські посади як з точки зору рівня правової підготовки, так і наявності необхідних моральних якостей. У цьому ж контексті недоліком запропонованого законопроекту є відсутність серед підстав для звільнення судді такої підстави, як вчинення поступку, який ганьбить звання судді, або професійна непридатність особи до діяльності судді. Безумовно, повинен бути передбачений механізм для очищення суддівського корпусу від таких осіб. Невиправданим, з нашої точки зору, є також намагання позбавити суддю права на викладацьку, творчу або наукову діяльність. Ці види діяльності сприяють підвищенню професійності судді, як правознавця, крім того, судді — це фахівці, які володіють значними практичними знаннями, якими доцільно поділитися з майбутніми юристами, науковцями, звичайними громадянами. Тому, вважаємо, це право повинно бути обов'язково передбачено.

Стосовно статусу Конституційного Суду України, то акцентую на повному запереченні запропонованого законопроектом порядку його формування, а саме: «Суддя Конституційного Суду України призначається за поданням Президента України рішенням Сенату, що ухвалюється не менш як двома третинами від його загального складу, строком на дев'ять років без права бути призначеним повторно» (абзац 2 ст. 147). Порушується ідея суду як інституту стримування та протидії між виконавчою та законодав-

чою владою. А якщо Президент представлятиме кандидатури, які не схвалюються Сенатом? Конституційний Суд України не може сформуватися, і як наслідок — цей важливий орган не працює, його робота паралізується. Такий стан речей є неможливим. Крім того, Конституційний Суд України вирішує ряд питань, що мають політичне значення, а пропонований порядок формування Суду зробить його занегажованим Президентом органом, що також порушуватиме баланс влад. Недоліком також є те, що суддівська спільнота виключається з суб'єктів формування Конституційного Суду України, що також порушує баланс влад і принцип єдності судової влади, оскільки при формуванні судів загальної юрисдикції беруть участь три гілки влади (Президент, Сенат і судді через Верховну Раду України). Вважаємо, що єдиним критерієм для формування Конституційного Суду України повинен бути професіоналізм майбутнього судді, в неупередженості та незалежності якого не повинно бути й сумніву. Тому, дотримуючись принципу єдності статусу суду, пропонуємо надати право щодо добору кандидатур на посади суддів Вищій раді юстиції. Щодо статусу суддів Конституційного Суду України, то неприпустимим є положення про право порушення саме Президентом перед Сенатом питання про звільнення суддів Конституційного Суду України з підстави порушення

суддею вимог щодо несумісництва та порушення суддею присяги. Наявність цих підстав повинно бути досліджено і доведено незалежним колегіальним органом, а не одним суб'єктом — Президентом. Тому якщо в цілому ми підтримуємо пропозицію щодо наближення статусу судді Конституційного Суду України до статусу судді судів загальної юрисдикції шляхом визначення підстав для звільнення, пропонуємо все-таки надати право щодо ініціювання процедури звільнення судді Конституційного Суду України перед Сенатом саме Вищій раді юстиції.

Викладене вище підтверджує, що сьогодні Україна перебуває у стані очікування чергового етапу проведення судово-правової реформи. Але перш ніж проводити реформування судової системи, треба чітко визначити цілі, які будуть досягнуті завдяки цим реформам. Їх метою мають стати створення належних правових умов, які б полегшували доступ громадян до системи судового вирішення суперечок та конфліктів, підвищили ефективність та прозорість діяльності судової влади, забезпечили реальні правові та інституційні гарантії охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина. Фундаментом ефективною судовою системою повинні стати принципи незалежності, доступності, верховенства права, справедливості та професіоналізму суддів.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Про правонаступництво* України : Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 617.
2. *Концепція* судово-правової реформи в Україні, схвалена Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 426 (з наступними змінами).
3. *Конституція* України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (з наступними змінами).
4. *Про судоустрій* України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180 (з наступними змінами).
5. *Концепція* вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів від 10 травня 2006 р. № 361/2006, схвалена Указом Президента 10 травня 2006 р. 361/2006 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 19. — Ст. 1376.
6. *Проект* Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 31 березня 2009 р. — http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html