

# Про судову реформу без ілюзій

**Автор:** Голова Вищої ради юстиції  
**Колесниченко Володимир Миколайович**

Ніхто не заперечить, що лише тоді буде забезпечено гармонійний розвиток людини в країні, гарантовано її конституційні права та загальнолюдські цінності, коли існуватимуть справедливі суди. Немає правосуддя — немає нічого. З часу проголошення незалежності реформування судово-правової системи України стало одним із пріоритетів держави. Однак проблему «заговорили».

На шпальтах «ДТ» неодноразово намагалися скласти хронологію новітніх епохальних змін для судово-правової системи країни. Головним здобутком цих змін, хоч би скільки нарікань вони викликали, була кардинальна зміна ідеологічних підвалин правової системи країни, головним орієнтиром мав стати захист прав, свобод та законних інтересів людини. Ця історія увінчується ухваленням Конституції України, започаткуванням конституційної, адміністративної юстицій, суттєвим оновленням законодавства, у тому числі процесуального, тощо.

Втім, є інша хронологія судово-правової реформи, започаткована ще 1992 року. Вдумайтеся: 18 років життя людей українська влада витратила лише на розмови, дискусії, розробку нових концепцій судово-правової реформи, втілити які повною мірою досі не вдалося! Для сусідніх Прибалтійських країн таким рушієм став вступ до Ради Європи. Тепер вони у Євросоюзі. А з України, зокрема й через це питання, моніторинг Радою Європи з 1995 року досі не знято.

Сьогодні, як і на початку процесу, країна залишається з колишнім набором проблем, наслідком яких є катастрофічно низький рівень довіри суспільства до судової влади. Чи можемо ми й далі дозволити собі таку розкіш — зволікати?

Зараз у країні сформувалася унікальна ситуація: є політична воля до завершення реформ, є можливість вільної професійної дискусії, є коаліція. До участі у діяльності робочої групи з проведення судової реформи при президентові України залучено провідних правників, уперше країну не шматують політичні суперечності. Якщо не скористатися цим шансом тепер, його може ніколи більше не бути.

Насамперед ідеться про можливість внесення фундаментальних змін до Закону «Про судоустрій» — з питань спеціалізації судів усіх ланок, створення Вищого кримінального та Вищого цивільного судів, визначення функцій Верховного суду України і багато іншого. Попри всю складність завдань, які стоять перед робочою групою з проведення судової реформи, наразі склалася чудова нагода їх вирішити й завершити процес уніфікації законодавства та прийнятих уже в першому читанні нових редакцій закону «Про судоустрій і статус суддів». Мета цього процесу полягає у створенні ефективної і зрозумілої громадянам країни та міжнародній спільноті системи судів і правосуддя, законодавчому закріпленні засад незалежності судової системи й створенні дійового механізму для її стримувань та противаг. А першим і основним критерієм має бути доступність правосуддя. Тоді, власне, діяльність судової системи стане індикатором оцінки ефективності влади в цілому.

Історія судово-правової реформи нашої країни, на жаль, стала історією боротьби політиків за вплив на суддів, у чому значну й не найкращу роль зіграли теоретики від права. Вони є постійним подразником для системи в цілому: не надто тямлячи у практиці, кидають у маси певні тези, що спантеличують і суддів, і громадян, які шукають справедливості в судах. Це одна з причин дисбалансу в роботі основних інститутів судово-правової системи країни.

Не виключено, що реформа стане результатом компромісу — така вже особливість нашої спільноти. Але я категорично проти того, аби першу скрипку у цьому процесі грали політики. Бо, будьмо чесними, їхня мета — зберегти за собою вплив на суди і суддів. Тільки ті, хто не має стосунку до роботи в системі правосуддя, не відчував ваги й відповідальності суддівської мантиї, проголошення рішення іменем України, говорячи про внутрішнє бачення проблеми судово-правової реформи, вважають, що доступ до правосуддя визначається структурою судів або тим, хто призначатиме суддів на адміністративні посади. Згубна помилка. Ефективність та неупередженість правосуддя визначає передовсім процес.

Назріла гостра потреба ревізії технології здійснення правосуддя — шляху від звернення в суд до результату, крок за кроком, щоб вийти на оптимальний варіант дійових, швидких, зрозумілих та доступних процедур, дотримання яких має гарантувати людині реалізацію права на звернення до суду і встановлення істини. Логіка деталізації процесуальних процедур у законі в попередні роки ставила за мету унеможливлення порушень з боку судді, але це обернулося подовженням тривалості розгляду справ, ускладненням судових процедур, а отже — і зменшенням доступності правосуддя для громадянина.

Спрощуючи процес, можемо загострити проблеми, які всі роки незалежності були на устах громадян і політиків: порушення суддями присяги, участь у корупційних діях, у економічному та політичному рейдерстві. Коли приймали Конституцію, казали, що тільки абсолютна незалежність дасть можливість судді бути справедливим і діяти в межах чинного законодавства. На жаль, принципи незалежності не стали лакмусовим папірцем якості роботи судової системи. Згадаю лише недавні гучні процеси, які згодом отримали назву так званих «рейдерських справ». Адже тут, у Вищій раді юстиції, найкраще віддзеркалюються всі здобутки і проблеми правосуддя. Піком звернень до Вищої ради юстиції зі скаргами на дії суддів із цих питань стали 2006—2007 роки. Ішлося про такі потужні підприємства як АСК «Укррічфлот», ВАТ «Київміськнафтопродукт», ВАТ «Херсонські комбайни», ЗАТ «ДОПСОК», ВАТ «Прослянський ГЗК», ВАТ «Дніпроспецсталь», ВАТ «Термінал», КП «Центральний ринок» м. Дніпропетровська, ТОВ НВП «Сатурн», ВАТ «Дніпрофарм», ФФ «Дарниця», Одеський припортовий завод, МВО «Оріон», ТВЦ «Кіровський», ВАТ «КВАЗАР» та багато інших. Тоді головою Вищої ради юстиції та заступником голови для проведення перевірок щодо порушення суддями чинного законодавства при розгляді справ захисту корпоративних прав було надано 556 доручень стосовно 828 суддів. За результатами перевірок внесено 39 пропозицій про звільнення суддів з посад за порушення присяги. У 16 випадках вдалося довести порушення законодавства, допущеного суддями під час розгляду таких справ.

Вважаємо, що саме завдяки рішучим діям Вищої ради юстиції значною мірою вдалося пригальмувати цей процес рейдерства, зокрема й спроби так званого політичного рейдерства, коли судді, виносячи рішення на користь однієї зі сторін справи, йшли на свідоме порушення правила юрисдикційності судів. Такі звернення є й тепер. На найближчому засіданні розглядатиметься моя пропозиція про внесення подання про звільнення з посади судді, який виніс ухвалу про забезпечення позову, котрим зупинив дію постанови Кабінету міністрів України. За 18 днів дії цієї ухвали, доки суддя був «на лікарняному», державі завдано збитків на понад 100 млн. грн.! ВРЮ не оцінює, чи брав суддя участь у змові, якою була його роль у так званій «рейдерській атаці», — це компетенція інших уповноважених органів. Але якщо в діях судді буде доведено порушення присяги, то ВРЮ займе принципову позицію: внесе подання про звільнення такого судді. На жаль, за чинним законодавством, звільнення судді за порушення присяги не викликає перегляду тих його рішень, ухвал та вироків, які стали підставою для висновку ВРЮ про порушення присяги.

Це лише приклад на підтвердження необхідності законодавчих змін. Але важливо не наробити нових помилок. Знову лунають пропозиції створити суди чотирьох видів юрисдикції (цивільна, кримінальна, адміністративна і господарська) з першої ланки. Цього робити не можна, щоб не погіршити рівень правосуддя. Як це буде реалізовано на рівні суду першої ланки — у середньостатистичному районному суді, в якому здебільшого працюють три судді? Як він вирішуватиме питання господарської чи адміністративної юрисдикції? До речі, і зараз **переважна кількість скарг, які надходять до Вищої ради юстиції, стосується порушень при розгляді справ про захист корпоративних прав та прав власності.**

У цьому контексті ще важливішою стає роль ВРЮ. Ідеться про необхідність підвищення ефективності її діяльності з формування високопрофесійного суддівського корпусу, у тому числі вдосконалення процедури добору кандидатів на посаду судді, забезпечення її прозорості, зокрема шляхом залучення до цього процесу представників ЗМІ, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ідеться й про необхідність глибшого вивчення професійної діяльності кандидатів на посаду судді, їхнього фінансового та майнового стану, можливої причетності до порушення вимог закону, до підприємницької діяльності.

Ідеться також про необхідність посилення відповідальності суддів за порушення присяги. Зокрема за прийняття неправосудних рішень унаслідок впливу, зокрема політичного. Наше завдання — забезпечити більш оперативне і безкомпромісне реагування на факти порушень із боку суддів. ВРЮ — єдиний орган держави, здатний протидіяти порушенням суддями присяги.

Необхідно визначитися з моделлю Вищої ради юстиції, яку ми хочемо в майбутньому створити в Україні. Умовно такі інституції європейських країн можна поділити на «сильні» і «слабкі». Вітчизняна ВРЮ не лише має обмежені функції, порівняно з аналогічними органами в інших країнах, а й не може реалізувати частину їх через недосконалість профільного закону. Тож реформування ВРЮ має торкнутися насамперед удосконалення процедур.

Уже підготовлено відповідний пакет пропозицій. Насамперед ідеться про необхідність удосконалення процедури добору суддівських кадрів шляхом запровадження обов'язкової спеціалізованої навчальної підготовки до роботи судді, підвищення вікового цензу для кандидатів у судді до 30 — 35 років, впровадження процедури конкурсу на посаду тощо.

Ми пропонуємо зробити процес добору кадрів на суддівські посади максимально відкритим. Наприклад, зобов'язати кваліфікомісію суддів публікувати в засобах масової інформації біографічні дані кандидата на посаду судді, проводити відкрите громадське обговорення особи кандидата на посаду судді. Вважаємо, що рішення кваліфікаційної комісії суддів про відмову рекомендувати кандидата для призначення на посаду судді повинно оскаржуватися до ВРЮ.

З іншого боку, для покращання ефективності роботи членів ВРЮ пропонується запровадження у її складі інституту судових інспекторів. Його призначення — забезпечувати діяльність ВРЮ, допомагати в роботі її членам. Адже члени Ради дуже завантажені й часто не мають можливості оперативно відреагувати на порушення.

Згідно зі статистичними даними, за 12 років членам Вищої ради юстиції надано 1669 доручень стосовно 2703 суддів та трьох працівників прокуратури для проведення перевірок відомостей. Інститут судових інспекторів допоможе членам Ради оперативніше реагувати на звернення громадян. Вважаємо, що інспекторами можуть бути правники зі стажем роботи на посаді судді або прокурора не менше десяти років. Щойно буде створено цей дійовий механізм та структуру, здатну реагувати на звернення громадян оперативно і в межах закону, — суспільство одразу відчуже результативність роботи Вищої ради юстиції.

Ще одне важливе питання — хто має право призначати суддів на адміністративні посади? Про це по закінченні дії перехідних положень Конституції не припиняється затята дискусія. Хоча сама проблема вигадана політиками. Покласти край дискусіям дуже просто — треба зробити посаду голови суду непривабливою. Голова суду не повинен мати жодних важелів впливу на суддю.

Проблема впливу голови суду на суддів надто серйозна. Механізмів впливу керівника суду на суддю багато: втручання у розподіл справ, надання характеристик судді при внесенні подання на призначення безстроково, на адміністративну посаду, на отримання класу судді. Від голови суду залежать питання преміювання, нагородження, забезпечення житлом. Повноваження голови суду та його заступника варто було б обмежити представництвом суду та забезпеченням функціонування суду як державної установи. Питання матеріального забезпечення та заохочення суддів слід було б передати органам суддівського самоврядування. А строк перебування особи на посаді обмежити двома термінами.

ВРЮ повинна мати право внесення подання про звільнення судді з адміністративної посади. Така процедура має бути прозорою, швидкою й простою. Вважаю, що правом звернення до ВРЮ з такого питання потрібно наділити голову Верховного суду України, Раду суддів України, голів вищих спеціалізованих судів та ради суддів спеціалізованих судів щодо голів та заступників голів відповідних спеціалізованих судів і членів Вищої ради юстиції. Підставами для ініціювання перед Вищою радою юстиції питання про внесення подання про звільнення судді з адміністративної посади має бути порушення головою, заступником голови суду прав громадян, зокрема доступу до правосуддя. Тобто йдеться про невиконання посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади, а також вчинення корупційних діянь.

Триває дискусія щодо принципу формування ВРЮ з огляду на рекомендацію Спільного експертного висновку щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) за березень нинішнього року. Експерти нагадують нам про висновки Звіту Міжнародної асоціації суддів «Роль і функції вищих рад юстиції або аналогічних органів в організації та врядуванні національних судових систем» (Відень, 2003 р.), у яких наголошується на важливості того, щоб ВРЮ або аналогічний орган були наділені великою мірою незалежності та автономії від інших державних органів, а також на необхідності того, щоб у складі Вищої ради юстиції або подібного органу більшість становили судді. Такі судді мають обиратися самими судьями або входити до складу ради за посадою, вони не повинні добиратися урядом чи парламентом.

Хочу зауважити, що міжнародні експертні інституції не є настільки категоричними стосовно формування таких органів. На підтвердження своїх слів можу звернутися до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи №(94)12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», у яких було зазначено, що коли «Конституція, законодавство чи традиції дозволяють урядові брати участь у призначенні суддів, то необхідні гарантії того, щоб на такі процедури призначення не впливали інші мотиви, аніж ті, що пов'язані з об'єктивним критеріями. Гарантами цього можуть бути, наприклад: спеціальний незалежний та компетентний орган, від якого уряд отримує поради та втілює їх у життя, або право особи подавати до незалежного органу апеляцію з метою оскарження цього рішення». За такою логікою Україна побудувала свою систему призначення та звільнення суддів, узявши свого часу до уваги найкращі рекомендації європейських експертів.

Нині у складі ВРЮ — восьmero суддів: хто у відставці, хто чинний, але судді. За європейськими законодавчими нормами, прокурори входять до складу судової системи. Якщо взяти до уваги, що у складі ВРЮ є три прокурори, то суддівське представництво у складі ВРЮ становитиме 11 чоловік. Так, в Україні прокуратура, за Конституцією, є окремим правовим інститутом. А, наприклад, у Франції вона входить до судової системи.

Там судді і прокурори становлять більшість у Вищій раді магістратури (органу, схожого за функціями до ВРЮ). Нагадаю також, що до повноважень Вищої ради юстиції належить прийняття рішень стосовно порушення прокурорами вимог щодо несумісності, розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів. Суперечок із Венеціанської комісією стосовно суддівського представництва начебто немає. У рекомендаціях зазначається, що й призначати суддів до ВРЮ повинні судді. Ми вважаємо, що це не суттєво, оскільки член ВРЮ непідзвітний органу, котрий делегував йому повноваження, та незалежний від нього. Отож немає принципового значення, хто саме делегував до нас суддю.

Відверто кажучи, суддівське домінування у кількісному складі ВРЮ — небезпечне. Хоч у Європі значно нижчий рівень корумпованості судів, ніж в Україні, однак і там суддів-порушників часто не можуть притягнути до відповідальності. Після серії подібного роду публічних скандалів політична влада у Франції вирішила провести системні зміни.

Нині склад ВРЮ в Україні дозволяє успішно боротися з корпоративним підходом суддів до питання притягнення до відповідальності їхніх колег. Чи можемо ми сліпо виконати рекомендацію Венеціанської комісії, передавши право формування ВРЮ виключно судовій гілці влади? Чи не стане це поштовхом до корпоратизації судової системи, замкнутості на собі? ВРЮ у своїй роботі постійно зіштовхується із затягуванням судами розгляду справ, коли це стосується оскарження рішень Ради про внесення подань про звільнення судді з посади за порушення присяги. Особливо у тих справах, котрі викликають публічний інтерес. Таких механізмів у суддів безліч. Деякі судові процеси тягнуться ще з 2002-го, 2005 років. Адже після того, як справа пройшла апеляцію, вищий суд скасовує попередні рішення першої, другої інстанцій, відправляючи справу на новий розгляд, роками не приймаються ухвали про відкриття апеляційного провадження тощо.

Конституцією України передбачений полісуб'єктний принцип формування ВРЮ. Але саме цей колегіальний принцип формування і роботи ВРЮ дає можливість уникати тиску якоїсь із гілок влади, приміром, на вирішення питання про внесення подань про призначення чи звільнення судді.

Для приведення положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» у відповідність до рекомендацій Венеціанської комісії у рамках дії чинної Конституції України пропонуємо встановити в законі, що Верховна Рада України та президент України призначають до ВРЮ по три члени, два з яких мають бути у званні судді. Інших суб'єктів формування складу ВРЮ також можна зобов'язати призначати хоча б одного суддю.

Мною запропоновано й альтернативний механізм призначення та звільнення суддів з адміністративних посад. Наприклад, через створення нового органу — Комісії з питань суддівської кар'єри при президентові України у складі голів Верховного суду України, Вищого адміністративного та Вищого господарського судів України, Вищої ради юстиції, комітету Верховної Ради України з питань правосуддя, голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та глави адміністрації президента України. Усі ці пропозиції залишаємо на розсуд правової громади країни.

Я не плекаю ілюзій, що реформування судово-правової системи буде легким та швидким. Головне — пам'ятати: на шляху реформування найголовніших інституцій країни, у пошуку рятівних рецептів від хвороб вітчизняного правосуддя маємо боротися не з наслідками проблем, які маємо, а з їх причинами.