

КРУГЛИЙ СТІЛ З ПИТАНЬ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

А. ПОЛЕШКО

заслужений журналіст України

За ініціативою проекту Агентства США з міжнародного розвитку (*USAID*) «Україна: верховенство права» та у співпраці з Комітетом Верховної Ради України з питань правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Державною судовою адміністрацією України, Академією суддів України було проведено круглий стіл з питання «Судова реформа в Україні та світові стандарти незалежності судової влади» (26–27 жовтня 2010 р., Київ, Україна).

На ньому були представлені результати аналізу українських і міжнародних експертів Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з точки зору його відповідності Основним принципам ООН щодо незалежності судової влади. Учасники круглого столу мали можливість обговорити питання стосовно висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на предмет його відповідності стандартам Ради Європи.

Високий представницький рівень зібрання, продумана організація зумовили належну його продуктивність. У роботі круглого столу взяли участь судді Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, Вищого господарського суду України; представники Вищої ради юстиції України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Академії суддів України, Міністерства юстиції, Адміністрації Президента та Верховної Ради

України, громадських правових об'єднань, аналітичних центрів тощо. Активними учасниками дебатів були судді Федерального суду претензій США і Федерального окружного суду США, міжнародні експерти та багато інших.

Відкрив круглий стіл **Д. Вон** – керівник проекту *USAID* «Україна: верховенство права».

До учасників зібрання з привітанням і побажанням плідної роботи звернувся Посол США в Україні **Дж. Теффт**. Через *USAID* Сполучені Штати надають економічну та гуманітарну допомогу по всьому світу понад 50 років. В Україні допомога *USAID* надається у сферах: економічний розвиток, демократія та управління, охорона здоров'я і соціальний сектор. Посол Дж. Теффт підтвердив надання підтримки з боку уряду США судовій реформі в Україні. Він наголосив, що в інтересах як США, так і України наблизити законодавчу базу української судової реформи до європейських та міжнародних стандартів.

Робота круглого столу була побудована за дев'ятьма тематичними сесіями: *сесія 1*. Закон України «Про судоустрій і статус суддів»: його вплив на суддівську незалежність та систему судів в Україні; *сесія 2*. Підзвітність та прозорість судів у контексті положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; *сесія 3*. Судова реформа і Конституція України; *сесія 4*. Запроваджені законом зміни до процесуального законодавства – забезпечення ефективності правосуддя чи обмежен-

ня доступу до суду; *сесія 5*. Підготовка та добір кандидатів на суддівські посади; *сесія 6*. Навчання та професійний розвиток суддів: право чи обов'язок; *сесія 7*. Дисциплінарна відповідальність та звільнення суддів; *сесія 8*. Адміністрування суду: підвищення прозорості та підзвітності через впровадження автоматизації діловодства в суді; *сесія 9*. Поступ уперед: наступні кроки на шляху судової реформи в Україні. Керували сесіями модератори.

Такий різнобічний підхід до аналізу Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дав можливість глибоко і конкретно оцінити як позитивні моменти цього Закону, так і ті недоопрацювання, які належить усунути в майбутньому. Оскільки круглий стіл зібрав аудиторію, яка безпосередньо має впроваджувати цей Закон у життя, обговорення його було прискіпливим й іноді категоричним щодо критичних зауважень. Активність учасників обговорення була дуже високою. Лише доповідей було заслухано близько 50-ти, не беручи до уваги виступи в обговореннях, а також узгаляння керівників дев'яти сесій.

У перших чотирьох сесіях давалася загальнотеоретична характеристика Закону. Доктор юридичних наук, професор Національного університету «Києво-Могилянська академія» **С. Шевчук**, заступник міністра юстиції України **Ю. Притика**, заступник керівника проекту *USAID* «Україна: верховенство права» **Н. Петрова**, директор програми «Верховенство права» Міжнародного фонду «Відродження» **Р. Романов**, головний радник та помічник голови Комітету з питань правосуддя Верховної Ради України **Р. Герасимов** та інші загалом дали позитивну оцінку Закону як важливому кроку на шляху України до світових стандартів незалежності судової влади. Венеціанська

Комісія схвально поставилася до більшості норм Закону, зокрема щодо системи призначення суддів уперше.

З конкретним пропозиціями виступив суддя **М. Козюбра** (Конституційний Суд України). Повноцінна судова реформа неможлива без внесення змін до Конституції України, наголосив він, на що давно слушно звертали увагу вітчизняні експерти. На цьому акцентується увага також у Висновку Венеціанської Комісії. Причому конституційні зміни мають торкнутися не одного-двох питань, які стосуються правосуддя, а носити комплексний характер.

Вони мають передбачати: 1) усунення будь-якого політичного, бізнесового чи іншого впливу на процес формування суддівського корпусу, зокрема вилучення з цього процесу Верховної Ради України як органу політичного; 2) закріплення у Конституції принципу незмінюваності суддів з можливим встановленням короткого, 2–3-річного випробувального терміну для суддів, призначених вперше, після успішного завершення якого перебування судді на посаді продовжується фактично автоматично; 3) процедуру призначення суддів на адміністративні посади, яка б виключала вплив на нього політичних чинників; 4) процедуру та підстави звільнення суддів з посади, з якої мають бути усунені Верховна Рада і Президент України та вилучена така невизначена підстава, як «порушення суддею присяги», принаймні вона має бути замінена більш чіткою; 5) істотну зміну процедури формування, складу та повноважень Вищої ради юстиції відповідно до зауважень Венеціанської Комісії; 6) чіткі підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, зокрема за порушення строків провадження у справі; 7) зміну суб'єкта і по-

рядку утворення та ліквідації судів відповідно до зауважень Венеціанської Комісії; 8) чіткого визначення конституційного статусу Верховного Суду України з врахуванням «суцільної» спеціалізації, передбаченої чинним законом про судоустрій. Верховний Суд України має залишатися (хай з певною мірою зміненими повноваженнями) найвищим органом правосуддя, а не заручником вищих спеціалізованих судів.

Пропонований перелік змін до Конституції, що стосуються судової реформи, звичайно, не є вичерпним, він може бути доповнений чи дещо змінений. Проте безсумнівно залишається одне – без змін до Конституції судова реформа залишатиметься декларацією.

Інші, зокрема голова правління Центру політико-правових реформ **І. Коліушко**, критикували певні положення Закону. Він наголосив, що Вища рада юстиції не може бути судовим органом. На його думку, в судовій реформі не досягнуто завдання єдності судочинства. Заступник голови правління цього Центру, кандидат юридичних наук **Р. Куйбіда**, також критично поставився до деяких норм Закону. Р. Куйбіда зупинився на гарантіях незалежності суддів, закріплених у новому Законі «Про судоустрій і статус суддів». Так, особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів як гарантія незалежності суддів насправді не є такою, а навпаки – гарантує залежність суддів. По-перше, тому що до первинної підготовки майбутніх суддів причетні навчальні заклади, підпорядковані Міносвіти, а це, за Висновком Венеціанської Комісії, суперечить європейським стандартам. По-друге, для обрання суддів на посади в суди вищого рівня не передбачено

ні конкурсу, ні об'єктивних критеріїв до претендентів. По-третє, члени дисциплінарних органів виконують щодо суддів функції і слідчого, і прокурора, і судді. Тобто жодної змагальності у дисциплінарній процедурі немає. Підстави для звільнення судді за порушення присяги занадто широкі і не конкретизовані. Не гарантує суддям незалежності і нова система органів суддівського самоврядування, яка фактично є керованою ззовні. Своєрідним «барометром» залежності суддів від політичних органів стала діяльність п'ятої судової палати Вищого адміністративного суду, яку було спеціально створено у 2010 р. для розгляду позовів до Президента, Верховної Ради, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів. З аналізу судових рішень можна побачити стійку тенденцію до «огородження» Президента від різних позовів. За перші місяці роботи палати було задоволено лише один позов до Президента і Вищої ради юстиції – і то лише стосовно рішень, ухвалених ще Президентом Л. Кучмою та попереднім складом ради у 2002 р. Р. Куйбіда запропонував внести до Закону серйозні зміни, які впливають із відповідного Висновку Венеціанської Комісії.

Доктор юридичних наук, професор Національного університету «Києво-Могилянська академія» С. Шевчук наголосив, що при проведенні судової реформи слід домогтися єдності практики і науки, практики нашої судової системи. Не маючи повноважень касації, Верховний Суд не може домогтися єдності судової практики.

Судді **В. Даффі** (Федеральний окружний суд США, штат Джорджія) та **Б. Футей** (Федеральний суд претензій США) охарактеризували вирішення проблеми суддівської незалежності в судовій системі США, що дало

можливість зіставити американську практику з українською. Б. Футей позитивом Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що гарантує їх незалежність, вважає запровадження тестування, а також автоматичний розподіл справ. Незалежність суддів має забезпечуватися їх політичною нейтральністю.

Багато уваги на круглому столі було приділено вирішенню в Законі питань підготовки та добору кандидатів на суддівські посади і навчання суддів.

На думку голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України **І. Самсіна**, в Законі заслуговує на схвалення система добору кадрів. Але є ряд положень, що потребують дороблення. Що таке порушення присяги — не розкрито. Торкнувшись питання підвищення кваліфікації, І. Самсін зауважив, що ще деякий час тому порушувалося питання про незалежні навчальні заклади підготовки суддів, а це зумовлює інтелектуальну незалежність. У судді має виховуватися принцип верховенства права, верховенства справедливості, законності. Суддя має вміти аналізувати і оцінювати. І цьому його слід навчити. Суддя повинен вміти застосовувати норми права, не забуваючи у своїй діяльності про етику. Судді потрібно вміти слухати. Суддя має постійно навчатися, і завдання держави забезпечити йому таку можливість.

Завідувач відділу підготовки матеріалів про призначення суддів уперше секретаріату Вищої ради юстиції, кандидат юридичних наук **Л. Скомороха** у своєму виступі звернула увагу на актуальність і першочерговість питання призначення суддів в Україні, оскільки формування високопрофесійного суддівського корпусу є запорукою міцної і незалежної судової гілки влади, яка має гарантувати дотримання принципу

верховенства права в державі. Одним із головних питань сьогодення є повернення довіри народу до судової влади. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» змінив порядок зайняття посади судді. На сьогодні можна констатувати, що законодавець залишив невизначеними окремі важливі питання, а саме: перелік захворювань, що перешкоджають виконанню обов'язків судді; який орган має надавати інформацію при проведенні Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (ВККС) спеціальної перевірки стосовно кандидатів у судді.

Л. Скомороха висловила свою думку щодо питання підготовки кандидатів на посади суддів у спеціалізованому юридичному навчальному закладі IV рівня акредитації та практичну підготовку в Національній школі суддів України (як називатиметься нинішня Академія суддів України). По-перше, зробити це протягом шести місяців надпроблемно. Шість місяців є дуже коротким терміном для здійснення таких заходів. По-друге, видається більш ефективним розглядати питання законодавчого закріплення такої умови, як стажування на посаді судді під наглядом судді-куратора, перед призначенням суддею, причому стажування повинно проходити у суді тієї юрисдикції, де має бажання працювати майбутній суддя.

Враховуючи положення зарубіжного законодавства та практики призначення суддів в Україні, необхідно збільшити віковий ценз кандидата до 30 років (такий початковий поріг для кандидатів у судді встановлений для кандидатів на посади суддів у Республіці Молдова, Латвійській Республіці, Киргизькій Республіці).

Л. Скомороха запропонувала законодавчо закріпити механізм, за яким кандидат має пройти тест на визначен-

ня його інтелектуального рівня, а також психологічний та психофізіологічний тести, що дасть можливість захистити як самого кандидата від непосильної за психоемоційними та психофізіологічними параметрами для нього діяльності, так і суспільство від негативних наслідків його професійної невідповідності.

Необхідно законодавчо внести зміни у нині існуючі положення, за якими не можуть бути суддями в одному суді члени подружжя та родини, де родинні стосунки чи шлюбні відносини виникли до або після призначення на посаду. Такі обставини передбачають необхідність офіційного переведення одного із суддів до іншого суду, а також обмеження щодо осіб, які раніше були засуджені за скоєння злочину (незалежно від погашеної чи знятої судимості), стосовно яких провадиться дізнання, досудове слідство чи судовий розгляд кримінальної справи.

Л. Скомороха висловила думку про потреби уточнення питання щодо терміну проживання громадянина на території України перед призначенням його на посаду судді, а саме: «безперервне проживання в Україні не менше десяти років перед зайняттям посади судді». Крім того, на її думку, є неузгодженість положень чинного законодавства щодо переліку документів кандидатів на посади суддів, які мають надаватися ВККС України до Вищої ради юстиції відповідно до положень статей 64–71 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. 29 Закону України «Про Вищу раду юстиції». Доповідач звернула увагу і на поліпшення порядку підвищення професійного рівня працюючих суддів. Для їх навчання необхідно змінити систему навчального процесу та запровадити сучасні технічні засоби навчання — ввести дистанційне навчання для

суддів без їх виїзду з місця проживання. Крім того, слід створити навчально-практичне відео судових процесів, лекцій і семінарів з проблемних питань, які виявляються за наслідками проведених аналізів та узагальнень роботи суддів.

М. Пепік (адвокат, експерт з судової реформи), продовжуючи думку І. Самсіна, зауважила, що представники юридичних професій мають вчитися постійно, тим більше — судді. Це стосується насамперед матеріального права. У цьому сенсі в Україні досягнуто прогресу, хоча проблемою є належне фінансування.

Ректор Академії суддів України **І. Войтюк** нагадала, що Академію було створено у 2003 р. як заклад, який мав підвищувати кваліфікацію суддів. (Незабаром Академію буде перейменовано у Національну школу суддів України.) Вона наголосила, що навчання суддів має бути безперервним і мати практичне спрямування. Організовувати його слід так, щоб підвищення кваліфікації було привабливим для суддів.

Не менш активним було обговорення питання дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів. Член Вищої ради юстиції адвокат **С. Сафулько** наполягав не зловживати покаранням (особливо при порушенні присяги). Член Вищої ради юстиції має бути вільним від політичних структур. Для ухвалення рішення про дисциплінарну відповідальність за порушення присяги повинно бути 2/3 складу ради. С. Сафулько поставив запитання: який суд має право приймати рішення про звільнення за порушення присяги?

Суддя В. Даффі зупинився на американській практиці притягнення до відповідальності. Нині в США змінилися правила етики. Підстави звіль-

нення мають бути серйозними, безглузді скарги відкидаються.

Чимало уваги було приділено впровадженню автоматизації діловодства в суді. Генеральний директор ДП «Інформаційні судові системи» **А. Боден** зазначив, що впровадження автоматизації в судову систему забезпечує рівномірне навантаження суддів. У цьому плані є сенс співробітничати з іншими державами, беручи у них корисний для України досвід. Експерт

проекту *USAID* «Україна: верховенство права» з питань судового адміністрування (через *Skype*) **П. Деніелс** вважає, що координація діяльності судів є конче необхідною. Вона дала ряд рекомендацій щодо автоматизації діловодства.

Завершився круглий стіл дискусією з ключових положень Конституції України та законодавства про судустрій і статус суддів, які вимагають внесення відповідних змін.