



*Василь БРИНЦЕВ,
заступник Голови
Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, професор*

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ» 2010 РОКУ № 2453-VI: ПЕРСПЕКТИВИ УСУНЕННЯ НЕДОЛІКІВ У РОБОТІ СУДІВ ТА НОВІ ПРОБЛЕМИ

Ключові слова: *судова реформа; заключний етап реформування судів; кодифікаційний акт; національна модель судової влади.*

Системний аналіз положень нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року № 2453-VI (Закон) не дає підстав вважати його не тільки самостійною судовою реформою, а й заключним етапом реформування судів, розпочатим ще у 1989 році. Незважаючи на наявність у ньому деяких «революційних» перетворень, Закон є своєрідним кодифікаційним актом, який поєднав положення чинних на той момент законів про судоустрій, статус суддів та про порядок обрання на посаду й звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України. Автором ця пропозиція вносилась у 2007 році з обґрунтуванням доцільності і необхідності унормування побудови системи судочинства в державі єдиним нормативно-правовим актом [1, 4].

Слід також зазначити, що розробники Закону зберегли архітектоніку попередніх актів і у незмінному вигляді (попередній редакції) не менше половини їх законоположень. Під час презентації законопроекту його авторами підкреслювалось, що на цьому етапі реформування здійснено лише на діючих конституційних засадах, відсутність змін до Конституції України унеможливила запровадити більш радикальні перетворення у судовій системі.

Унаслідок таких підходів збереглась ціла низка недоліків попередньої законодавчої бази. Передусім це стосується недостатньо чіткого законодавчого визначення базових категорій судової влади, зокрема і тих, що унормовують організаційне забезпечення судової діяльності.

Науковцями неодноразово наголошується на формуванні категоріально-понятійного апарату

юридичної науки з урахуванням категорій та понять, що використовуються законодавцем [2, 10]. У цьому контексті слід мати на увазі підвищений рівень відповідальності законодавців перед суспільством у випадках помилкових або неоднозначних визначень під час процесу нормотворення.

Таким чином, без чіткого законодавчого визначення залишаються основоположні поняття (категорії): судова влада, судова юрисдикція, суд за участю присяжних, судове адміністрування, внутрішня діяльність судів, забезпечення функціонування судів, організаційне забезпечення діяльності суду тощо. Законоположення, які оперують цими термінами, не розкривають їхнього змісту, що призводить до неоднозначного праворозуміння і, як наслідок, – до спірного правозастосування. Окрім наведених, новий Закон оперує й новими категоріями, визначення яких відсутні не тільки на законодавчому, а й на доктринальному рівні (органи судової влади, адміністративні повноваження тощо).

Загальна оцінка нового Закону № 2453-VI дає підстави для висновку, що найбільш кардинальні зміни впроваджуються саме у сферах структурування системи й організаційного забезпечення функціонування судів. Таким чином, усі зміни, впроваджені в судоустрій, можна класифікувати на:

- I. Структурні.
- II. Функціональні.
- III. Структурно-функціональні.
- IV. Додатково унормовуючі.
- V. Редакційні.

У кожній із груп врегулювання відбулось як шляхом внесення нових законоположень, так і за

рахунок вилучення з чинного на той момент законодавства окремих норм. Як серед структурних, так і функціональних змін можна виділити щонайменше по 10 ключових (основоположних).

І. Основні структурні зміни.

1. Найгострішу дискусію викликало суттєве реформування найвищого судового органу – Верховного Суду України, скорочення не тільки штатної чисельності до 20 суддів, а й його функцій до обсягу лише «виключних» повноважень – перегляду справ:

а) з підстав неоднакового застосування норм матеріального права судами касаційної інстанції;

б) у разі порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні судових справ, встановлених, зокрема, Європейським судом з прав людини;

в) щодо надання висновку при порушенні процедури імпідменту Президента України;

г) щодо звернення до Конституційного Суду України з питань тлумачення або неконституційності нормативно-правових актів.

У своїх численних виступах В.В. Онопенко подібні перетворення називає «повним вихолощенням конституційного статусу Верховного Суду України», фактичним позбавленням функцій найвищої судової інстанції в державі, рівнозначним позбавленню Кабінету Міністрів України права керування міністерствами [3]. Однак ця позиція не має одностайної підтримки навіть у колективі самого Верховного Суду України, а серед суддів спеціалізованих судів впроваджене реформування підтримується [4, 5].

2. Розбудова Верховного Суду України безпосередньо пов'язана з перетвореннями у системі вищих судів, тому що саме до новоутвореного Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ фактично переходить функція касаційної інстанції у цих юрисдикціях, яка раніше виконувалась Верховним Судом України. Внаслідок цього система оскарження рішень місцевих судів набуває чітко вираженої трирівневої інстанційності: апеляційного оскарження – до апеляційних судів областей і регіональних спеціалізованих апеляційних судів; касаційного – до вищих судів трьох спеціалізованих юрисдикцій; виключного провадження – до Верховного Суду України.

Найменш уразливою у цьому відношенні є критика щодо «незрозумілого» об'єднання цивільних і кримінальних справ, яке відбулося у зв'язку з утворенням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. У дано-

му випадку законодавцем враховані відповідні рішення Конституційного Суду України, а також стала установлена, а відтак, зрозуміла національна практика організації цих двох видів судочинства в єдиних судах загальної юрисдикції. Більш радикальну модель поділу судових юрисдикцій – на адміністративну, єдину цивільну (об'єднану з господарською) та кримінальну, запропоновану автором, є можливість додатково вивчити й обґрунтувати до заключного етапу судової реформи.

3. Створення законодавчих передумов для передачі Державної судової адміністрації України (ДСА України) до структур судової влади. Замість положення про те, що ДСА України «є центральним органом виконавчої влади», зазначається лише про її підзвітність з'їзду суддів України (частина друга статті 145 Закону). Подібне законодавче унормування статусу центрального органу ресурсного забезпечення діяльності судів явно недостатнє і потребує не тільки затвердження нового Положення, а й термінової розробки й прийняття спеціального Закону. Однак при цьому слід мати на увазі, що новий статус Верховного Суду України унеможливіє наділення його функцією центрального органу управління судової системи шляхом утворення в його структурі як самостійного «департаменту» Державної судової адміністрації.

4. Ліквідація регіональних кваліфікаційних комісій та кваліфікаційних комісій спеціалізованих судів є рішучим кроком на шляху забезпечення єдності підходів для формування корпусу професійних суддів. Необхідність утворення єдиної для всієї системи судів загальних юрисдикцій Вищої кваліфікаційної комісії або повернення до системи кваліфікаційних колегій у кожній області обґрунтувалось автором у попередніх публікаціях. Слід лише звернути увагу, що організація роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на постійній основі може мати як позитивні наслідки, так і негативні, зумовлені утворенням ще одного бюрократичного апарату, який поступово віддалятиметься від проблем внутрішньої діяльності судів. Разом із тим ці ризики наочно можна буде побачити лише після певного часу діяльності усєї оновленої системи управління в судовій владі.

5. Ліквідація підсистеми військових судів та виключення із законодавства про судоустрій можливості утворювати Апеляційний та Касаційний суди України настільки назріла, що додаткової дискусії викликати не повинно. За період обговорення було висловлено достатньо аргументів як за, так і

проти; ухвалені відповідні рішення Конституційного Суду України, які також суттєво вплинули на законодавче унормування, що відбулось у цій сфері.

6. Ліквідація президій судів вносить суттєві корективи в модель управління, яка раніше існувала і яка нерозривно пов'язана з перерозподілом функцій в управлінському процесі. Багато в чому це пов'язано з незрозумінням ролі такого колегіального органу в здійсненні контролю за організаційним забезпеченням судової діяльності, а в деяких регіонах це зумовлено бездіяльністю президій і їх повною відстороненістю від участі в прийнятті рішень як колегіального органу управління. Є всі підстави вважати таке рішення помилковим, і подальша розбудова національної моделі організаційного забезпечення функціонування судів повинна спонукати до висновку щодо необхідності відновлення в системі регіонального судового управління подібного колегіального органу.

7. Реформування системи рад суддів, на перший погляд, здається незначним і логічно зрозумілим. Але утворення однієї ради суддів загальних судів замість раніше діючих у кожній області, містах Києві та Севастополі створює передумови для формалізованого виконання функцій суддівського самоврядування. У поєднанні зі суттєвим зменшенням обсягу повноважень це призведе до втрати ще однієї управлінської вертикалі в системі судів. Не додасть ефективності такому аспекту діяльності й утворення конференцій суддів трьох юрисдикцій як постійно діючих органів (ч. 1 ст. 119 нового Закону).

8. Створення на базі Академії суддів Національної школи суддів України з суттєвим розширенням повноважень цього органу на законодавчому рівні – доцільне та обґрунтоване і таке, що відповідає міжнародному досвіду.

9. Виключення із законодавства детальної регламентації інституту присяжних є свідченням того, що впровадження цієї форми судочинства відкладається на тривалий час. З урахуванням реального стану речей існують всі підстави визнати таке рішення виправданим. Разом із тим слід мати на увазі, що наявні всі підстави вважати це суттєвим порушенням конституційного права людини і громадянина на одну з форм правосуддя.

10. Закладена законодавча база для подальшого формування самостійних судових юрисдикцій. На нинішньому етапі: загальної (судочинство у цивільних і кримінальних справах), господарської та адміністративної. Процес подальшого структу-

рування судових юрисдикцій може завершитись їх переформатуванням, зокрема й відповідно до раніше сформульованої авторської пропозиції.

II. Основні функціональні зміни.

1. Суттєве підвищення ролі і статусу Вищої ради юстиції з поетапним приведенням процедури її формування до міжнародних стандартів.

2. Розбудова на видозмінених засадах процесу формування корпусу професійних суддів, скасування процедури кваліфікаційної атестації працюючих суддів і кваліфікаційних класів суддів. Особливо актуальне значення мають перетворення щодо дисциплінарної відповідальності суддів, спрямовані на підвищення ефективності відповідних процедур з одночасним спрощенням притягнення суддів до відповідальності за порушення присяги [5].

3. «Вирішена» проблема щодо призначення на адміністративні посади в судах. Разом із тим покладення цих повноважень на Вищу раду юстиції за поданням відповідної ради суддів до внесення необхідних (відповідних) змін у ст. 131 Конституції України викликає сумніви щодо конституційності такої процедури і закладає передумови до термінового вирішення цієї проблеми на рівні Основного Закону.

4. Суттєве обмеження повноважень голів судів усіх рівнів, виключення з їх відання функцій організаційного керівництва судом. Ці зміни є логічним завершенням концептуального підходу, згідно з яким «всі біди в судах є наслідком діяльності голів судів». Найпоширенішою думкою напередодні чергового етапу судової реформи виявилася точка зору, відповідно до якої всі негаразди і головну перешкоду на шляху утвердження справедливого суду становить судова система пострадянського типу, в якій все ще мають вплив старі, командно-адміністративні традиції [6]. Хоча можна стверджувати, що за 20 років із судової системи навіть дух «радянськості» встиг вивітритися. І навпаки, новий її стан – це вже надбання суспільства за часів незалежності. Ще більш негативна оцінка процесу адміністрування висловлена В.Ф. Сіренком, який вважає, що «сьогодні голови судів швидше виступають не організаторами судової діяльності, а господарями, які взяли суди в оренду або навіть приватизували у власність» [7].

На цей час вже пізно аналізувати, як сталося, що підґрунтям для подібних висновків є лише негативні приклади управління в судах. Чому не аналізуються і не узагальнюються тисячі прикладів, коли саме завдяки діяльності голів судів сут-

тево підвищувалась ефективність правосуддя? Тим самим практично без обговорення відкинуті варіанти поліпшення організаційного забезпечення судової діяльності за рахунок підвищення ролі і статусу голів судів.

5. Ради суддів унаслідок реформування, що відбулось, втратили будь-який вплив на регіональні процеси. Як певний позитив слід відзначити, що у ході підготовки законопроекту до другого читання радам суддів було повернуто право контролю за організацією діяльності відповідних судів шляхом заслуховування інформації голів судів і інформації Голови ДСА України з питань організаційно-матеріального забезпечення відповідних судів (п. 1 ч. 6 ст. 122), яке було відсутнє у законопроекті № 6450, прийнятому у першому читанні. Хоча з урахуванням обсягу повноважень голів, які у них залишилися, важко уявити, які позитивні наслідки можуть бути від такого «заслуховування».

6. Виключення апеляційних судів з переліку судів першої інстанції у кримінальному процесі (ст. 33 КПК України в редакції закону № 2453-VI) дає змогу для побудови чіткої системи оскарження вироків. Разом із тим породжує і проблеми, пов'язані з передачею до підсудності місцевих судів кримінальних справ про злочини, за які передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі. У цьому зв'язку виникає потреба додаткових організаційних заходів з метою забезпечення належного рівня розгляду справ цієї категорії.

7. Певною мірою підвищена функціональна роль зборів суддів. Зокрема, вони наділяються правом приймати рішення про утворення судової палати (ч. 5 ст. 26 Закону).

8. Впроваджено розгляд справ суддею лише згідно з Порядком розподілу судових справ і визначення персонального складу суду автоматизованою системою. Ефект від цих нововведень підтвердить або спростує час. У даному контексті є всі підстави зауважити, що такий захід мав би бути останнім у низці заходів, які гарантують (забезпечують) незалежність суддів.

9. Підвищена роль Міністерства юстиції України, зокрема щодо визначення кількості суддів у конкретних судах (ст. 19).

10. Чітко визначена на законодавчому рівні система спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді.

III. Структурно-функціональні зміни.

До цієї групи змін слід віднести цілий перелік нових законоположень, які одночасно вносять

зміни до тієї чи іншої структури судової системи і встановлюють, змінюють або перерозподіляють функціональні повноваження.

Достатньо навести приклад введення до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України посад дисциплінарних інспекторів і наділення їх відповідними повноваженнями (статті 98–99).

Є ще значна кількість змін, додатково унормовуючих і редакційних, які як покращують процес організаційного забезпечення судової діяльності, так і створюють додаткові проблеми, шляхи для вирішення яких слід визначити у процесі правозастосування. Слід окремо наголосити, що новий Закон, впроваджуючи інститут відсторонення судді від посади дає змогу позбутись досить складної проблеми, яка виникає на практиці у зв'язку з притягненням суддів до кримінальної відповідальності (п. 7 ч. 1 ст. 91).

Водночас значна кількість проблем так і залишилась не врегульованою останніми змінами до законодавства про судоустрій. Крім того, у зв'язку з новими законоположеннями з'являються й нові проблеми.

Зокрема, це стосується питань:

1. Яким чином і на якій правовій базі обираються народні засідателі? Як здійснюється їх випадковий відбір для розгляду конкретних справ?

2. Яким чином формується склад судових колегій в апеляційних судах і, зокрема, в екстрених випадках – відводу судді, необхідності зміни судді, який захворів, тощо?

3. Яким чином повинна відбуватись передача повноважень від голови суду до заступника у разі закінчення строку, на який його було призначено?

4. До яких суб'єктів повинні перейти управлінські повноваження, скасовані у голів судів?

5. Які органи судової влади уповноважені тепер займатись організацією навчальної практики в судах, визначенням нормативів навантаження, матеріальним та соціальним (санаторно-курортним, житловим) забезпеченням суддів і суддів у відставці?

6. Яким чином впорядкувати процес звернень будь-кого (кожного) зі скаргою щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно судді (ч. 2 ст. 84)?

Безумовно, правозастосовна практика викличе ще безліч інших запитань, які потребують нагального вирішення. Отож доцільно не припиняти діяльність робочої групи, яка підготувала проект Закону № 6450 і відповідні наукові дослідження у цій галузі. На наступному етапі було б

слушним розглянути науково-обґрунтовані пропозиції щодо внесення необхідних змін і до Основного Закону України.

Наведений аналіз дає підстави для висновку, що Законом України «Про судоустрій і статус суд-

дів» 2010 року побудована національна модель судової влади з чітким структуруванням судових юрисдикцій та інстанцій і системою організаційного забезпечення їх функціонування з елементами автономності.

Список використаних джерел:

1. Бринцев В.Д. Проблемні питання реалізації конституційних засад у законопроектній роботі на завершальних етапах судово-правової реформи [Текст] / В.Д. Бринцев // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 5. – С. 2–6.
2. Пахомова Т. Про закони побудови та функціонування системи державної служби [Текст] / Т. Пахомова // Право України. – 2003. – № 3. – С. 21–24.
3. З виступу Голови Верховного Суду України на заключному засіданні робочої групи з судової реформи [Текст] // Закон і Бізнес. – № 25. – 2010. – С. 5.
4. Удовіченко О. Єдність не може формуватись на підпорядкуванні всіх одному суду, навіть якщо це – Верховний Суд [Текст] / О. Удовіченко // Закон і Бізнес. – 2010. – № 24.
5. У цей же час кардинальні кроки щодо створення дієвих механізмів провадження з дисциплінарних проступків суддів зроблені і в Російській Федерації. Відповідно до статті 5 Федерального конституційного закону від 9 листопада 2009 року № 4-ФК «О Дисциплинарном судебном присутствии» затверджено регламент цього органу. Див.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 3 и Пленума Высшего арбитражного суда № 2 от 4 февраля 2010 года О Регламенте Дисциплинарного судебного присутствия [Текст] : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 3, Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации № 2 от 4 февраля 2010 года // Российский судья. – 2010. – № 3. – С. 40–48.
6. Кампо В.М. Проблеми судової реформи в контексті правових позицій Конституційного Суду України [Текст] / В.М. Кампо // Голос України. – 2009. – 18 липня. – С. 10.
7. Сіренко В.Ф. Судова влада : потрібна принципово нова концепція реформування : [Фінансування судів; Структура судів; Внутрішньосудові відносини – найважливіша проблема організації судової влади] [Текст] / В. Сіренко // Голос України. – 2010. – 13 квітня. – С. 16–17.

Василь БРИНЦЕВ

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ» 2010 РОКУ № 2453-VI: ПЕРСПЕКТИВИ УСУНЕННЯ НЕДОЛІКІВ У РОБОТІ СУДІВ ТА НОВІ ПРОБЛЕМИ

Резюме

Надано загальну оцінку та проаналізовано положення нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI, на підставі чого зроблено висновок, що, незважаючи на наявність у ньому деяких «революційних» перетворень, він є своєрідним кодифікаційним актом, що об'єднав положення чинних на той час законів про судоустрій, статус суддів та про порядок обрання на посаду і звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України.

Василий БРЫНЦЕВ

ЗАКОН УКРАИНЫ «О СУДОУСТРОЙСТВЕ И СТАТУСЕ СУДЕЙ» 2010 ГОДА № 2453-VI: ПЕРСПЕКТИВЫ УСТРАНЕНИЯ НЕДОСТАТКОВ В РАБОТЕ СУДОВ И НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Резюме

Дана общая оценка и проанализированы положения нового Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 7 июля 2010 года № 2453-VI, на основании чего сделан вывод о том, что, несмотря на наличие в нем некоторых «революционных» преобразований, он является своеобразным кодификационным актом, который объединил положения действующих на то время законов о судоустройстве, статусе судей и о порядке избрания на должность и освобождения от должности профессионального судьи Верховной Радой Украины.

Vasyl BRYNTSEV

LAW OF UKRAINE «ON JUDICIAL SYSTEM AND STATUS OF JUDGES» OF 2010 № 2453-VI: PERSPECTIVES OF DEFECTS ELIMINATION IN JUDGES' WORK AND NEW PROBLEMS

Summary

General evaluation and analysis of provisions of new Law of Ukraine «On judicial system and status of judges» adopted on 2010/07/07 № 2453-VI are given in the article. The author makes conclusion that in spite of some revolutionary transformations it looks like codification act which unites acting legislation on judicial system, status of judges, order of their appointment or dismissal from position by Verhovna Rada of Ukraine.