

## Лист Голови Верховного Суду України В. Онопенка до Президента України В. Януковича від 13 травня 2010 р.



Шановний Вікторе Федоровичу!

Невідкладно звернутися до Вас змушує сьогоднішнє рішення парламенту, яке може означати початок якісно нового етапу в системному наступі на правосуддя, на конституційні права та свободи людини і громадянина. Очевидним є те, що це рішення не має нічого спільного з проголошеним Вами завданням підготувати узгоджені пропозиції щодо комплексного реформування судової системи, які б передбачали створення сприятливих передумов для здійснення правосуддя та забезпечення надійних гарантій реалізації конституційного права громадян на судовий захист. Більше того, воно може свідчити про те, що будь-якої суспільно орієнтованої судової реформи у найближчому майбутньому в Україні проводитись не буде.

Йдеться про прийняття 13 травня 2010 року Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» (далі — Закон), проект якого було зареєстровано у парламенті 25 лютого 2010 року за № 6109.

Закон передбачає внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, та Закону України «Про Вищу раду юстиції», які стосуються розширення повноважень Вищої ради юстиції, в тому числі щодо притягнення до

відповідальності суддів, а також визначають підсудність адміністративних справ щодо оскарження актів, дій та бездіяльності Верховної Ради України, Президента України та Вищої ради юстиції.

На мою думку, зазначений Закон не може бути підписаний Президентом України і до нього відповідно до частини другої статті 94, пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України має бути застосовано право вето з таких підстав.

Передусім, цей Закон прийнято з грубим порушенням процедури, визначеної частиною першою статті 116 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу. Всупереч цьому положенню Регламенту під час підготовки законопроекту до другого читання були внесені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, статей 18, 19, 24, 117, 171 Кодексу адміністративного судочинства України, а також зміни до статей 24, 25, 30, 32, 42, 46, 47 Закону України «Про Вищу раду юстиції». Таким чином, у цілому як закон були схвалені положення, що не обговорювалися і не ухвалювалися при розгляді цього законопроекту в першому читанні. Фактично в даному разі йдеться про свідому і цілеспрямовану підміну положень законопроекту, про законотворче шахрайство.

Крім того, Закон є неприйнятним у зв'язку з тим, що низка його положень суперечить Конституції України, не відповідає визначеним нею та міжнародними стандартами основним засадам здійснення правосуддя та гарантіям незалежності суддів і самостійності судів, є юридично необґрунтованими, внутрішньо суперечливими або мають бути предметом інших законів, зокрема законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів». Вони створюють нормативно-правові передумови для неправомірного впливу на суддів, безпід-

ставного притягнення їх до відповідальності (тобто для тиску на суддів і розправи над ними), втручання у діяльність суду з розгляду конкретних судових справ. Реалізація Закону призведе до порушення конституційних прав і свобод громадян, зокрема до обмеження їхнього права на судовий захист.

Так, не можуть бути підтримані через їх невідповідність конституційним гарантіям судового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб пропонувані Законом зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, якими визначається порядок оскарження актів, дій та бездіяльності Президента України, Верховної Ради України та Вищої ради юстиції.

Відповідно до ухвалених парламентом змін до Кодексу адміністративного судочинства України акти, дії та бездіяльність Верховної Ради України, Президента України та Вищої ради юстиції оскаржуються до Вищого адміністративного суду України, рішення якого є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку.

Таким чином, фізичних та юридичних осіб позбавлено права на апеляційне та касаційне оскарження рішень, ухвалених за результатами розгляду їх позовів щодо порушення їхніх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин зазначеними вище органами державної влади. Це не узгоджується зі статтею 129 Конституції України, відповідно до якої однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007 «можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій є реалізацією права особи на судовий захист. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина». Отже, зазначені положення прийнятого

Закону не відповідають частинам першої та другій статті 55 Основного Закону.

Крім того, статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Згідно зі статтею 7 цього Кодексу до принципів здійснення правосуддя в адміністративних справах належить і принцип безумовного забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду.

Цим Законом також порушено вимоги частини третьої статті 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, до яких належить і гарантоване статтею 55 Основного Закону право на судовий захист.

Узагалі створення прецедентів неможливості оскарження рішень суду у справах, де стороною спору (відповідачем) виступає державний орган, є вкрай небезпечним для суспільства, оскільки ставить під сумнів можливість реалізації принципу верховенства права і суперечить конституційному припису про те, що зміст і спрямованість діяльності держави визначають права і свободи людини та їх гарантії (стаття 3 Конституції України).

Юридично необґрунтованою є встановлена Законом заборона судам здійснювати забезпечення адміністративного позову у справах, які стосуються оскарження актів, дій та бездіяльності Верховної Ради України, Президента України та Вищої ради юстиції шляхом зупинення актів та заборони вчиняти певні дії. Як відзначив Конституційний Суд України, правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 та від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Встановлення заборони зупиняти акти та вчиняти певні дії вказаних вище органів державної влади за умови їх очевидної

незаконності чи протиправності, завдання безпеки правам, свободам чи інтересам особи позивача може унеможливити чи істотно ускладнити виконання рішення суду, постановленого в окремій справі, що фактично означатиме неможливість реалізації особами права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України. Відповідна позиція висловлена й у Рішенні Конституційного Суду України від 19 вересня 2009 року № 26-рп/2009.

Численні зауваження викликають і внесені Законом зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції», якими безпідставно розширюються визначені Конституцією України повноваження Вищої ради юстиції, уможливорюється втручання в діяльність судів, а також вплив на суддів при здійсненні ними правосуддя. Натомість суттєво знижуються гарантії незалежності суддів, встановлені Основним Законом України.

Законом запропоновано викласти у новій редакції статтю 25 Закону України «Про Вищу раду юстиції», яка визначає повноваження Вищої ради юстиції, і наділити вказаний орган правом для здійснення своїх повноважень витребувати із судів копії судових справ, розгляд яких не закінчено.

Такі зміни у запропонованій редакції прямо суперечать рішенням Конституційного Суду України від 19 травня 1999 року № 4-рп/99, від 11 квітня 2000 року № 4-рп/2000, від 20 березня 2002 року № 4-рп/2002, в яких зазначено, що Конституція і закони України гарантують незалежність і недоторканність суддів, а також забороняють вплив на суддів у будь-який спосіб (стаття 126 Конституції України).

Крім того, такі зміни не узгоджуються з Рішенням Конституційного Суду України від 21 травня 2002 року № 9-рп/2002, відповідно до якого ознайомлення Вищою радою юстиції з матеріалами судових справ, розгляд яких не закінчено, можливе лише в рамках здійснення перевірки в конкретній справі з питань дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів або звільнення судді за порушення присяги.

З огляду на вказані рішення Конституційного Суду України положення Закону, яке наділяє Вищу раду юстиції для здійснення своїх повноважень правом витребувати будь-яку судову справу, звужує конституційні гарантії незалежності суддів

та може призвести до необґрунтованого впливу на суддів, який заборонений частиною другою статті 126 Конституції України.

Не узгоджуються з положеннями статті 131 Конституції України зміни до статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції», відповідно до яких пропонується доповнити перелік актів, що приймаються Вищою радою юстиції, «іншими актами в межах повноважень Вищої ради юстиції».

Враховуючи, що передбачений чинною редакцією частини першої статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції» перелік актів, що приймаються Вищою радою юстиції, є вичерпним і повністю охоплює визначені Конституцією України повноваження цього органу, можливість прийняття Вищою радою юстиції «інших актів» не ґрунтується на приписах статті 131 Конституції України.

Не є юридично обґрунтованими зміни, внесені до статті 24 Закону України «Про Вищу раду юстиції», якими зменшується кворум, необхідний для правомочності засідань Вищої ради юстиції та її секцій. Ці зміни нівелюють конституційний статус Вищої ради юстиції як колегіального органу. З огляду на визначений Конституцією України особливий порядок формування Вищої ради юстиції і входження до її складу представників Президента України, Верховної Ради України, судової влади, прокуратури, адвокатів та юридичних вищих навчальних закладів, зниження кворуму для правомочності засідань Вищої ради юстиції може призвести до зловживань шляхом усунення окремих суб'єктів формування цього органу від участі в його роботі.

Такими, що не відповідають визначеним Конституцією України гарантіям незалежності суддів та основним міжнародним стандартам у сфері правосуддя, є положення Закону, якими вносяться зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції» в частині розгляду питань про відповідальність суддів.

По-перше, законодавче закріплення переліку обставин та фактів, які вважаються порушенням суддею присяги, запропоноване частиною другою нової редакції статті 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», не може бути предметом регулювання цього Закону, оскільки питання статусу суддів відповідно до пункту 13 частини першої

статті 92 Конституції України визначається окремим законом.

По-друге, визначення окремих передбачених в Законі підстав порушенням присяги є неприйнятним з огляду на відсутність об'єктивних критеріїв їх встановлення, можливість їх використання з метою неправомірного впливу на суддів та розправи над неугодними суддями. Це, зокрема, стосується визнання порушенням присяги судді такого факту, як порушення суддею строків розгляду судової справи. Те, що суди перенавантажені справами, є загальновідомим фактом. Навантаження на суддів значно перевищує не тільки нормативи, а й об'єктивні фізичні можливості, що апріорі робить переважну більшість суддів такими, що, ймовірно, порушують присягу.

По-третє, внесеними Законом змінами допускається, що питання про звільнення судді за особливих обставин може бути розглянуто не тільки за відсутності судді, а й без його письмового пояснення навіть за умов, коли суддя не може бути присутнім

на засіданні Вищої ради юстиції у зв'язку із хворобою чи з інших поважних причин.

Такий порядок не відповідає закріпленим в Основних принципах Організації Об'єднаних Націй щодо незалежності правосуддя, ухвалених Загальною Асамблеєю ООН у листопаді 1985 року, правилам розгляду питань, пов'язаних із відповідальністю суддів, відповідно до яких «звинувачення або скарга, що надійшли на суддю в ході виконання ним своїх судових і професійних обов'язків, повинні бути невідкладно та безсторонньо розглянуті згідно з відповідною процедурою. Суддя має право на відповідь і справедливий розгляд. На початковому етапі розгляд скарги має проводитись конфіденційно, якщо суддя не звернеться з проханням про інше».

Не відповідає наведеним вище положенням Основних принципів щодо права на справедливий розгляд виключення із закону положення, яке встановлювало, що член Вищої ради юстиції, який порушив питання перед Вищою радою юстиції про

звільнення з посади судді, не бере участі у голосуванні при прийнятті рішення.

Наведений перелік зауважень до вказаного Закону є далеко неповним.

За наявною інформацією ініціатори прийняття цього Закону намагатимуться якнайшвидше домогтися його підписання Президентом України і набрання ним чинності, щоб уже на найближчому засіданні Вищої ради юстиції 17 травня цього року застосувати його положення до певних суддів.

Враховуючи викладене, прошу Вас як гаранта додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина запобігти системному руйнуванню засад вітчизняного правосуддя, істотному зниженню рівня судового захисту в нашій державі та застосувати право вето до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження».

З повагою

Голова Верховного Суду України

**В. Онопенко**

*P.S. Коли верстався цей номер «Вісника Верховного Суду України» стало відомо, що Президент України все ж підписав прийнятий Верховною Радою України 13 травня цього року Закон № 2181-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження».*

## ЗВЕРНЕННЯ суддів Верховного Суду України до Президента України

11 травня 2010 року

м. Київ

**Шановний Вікторе Федоровичу!**

Сьогодні ні в кого не викликає сумнівів, що судова реформа є об'єктивною потребою подальшого розвитку України як правової держави.

Вітчизняне правосуддя потребує вдосконалення з метою реалізації конституційних засад судочинства та виконання вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо забезпечення права на судовий захист.

Результатом судової реформи має стати, зокрема, створення оптимальної системи судоустрою, яка б відзначалась простотою побудови, доступністю для громадян, ефективністю функціонування.

Судді Верховного Суду України завжди виступали за необхідність проведення такої реформи. Реформи — яка б утвердила в нашій державі справедливий та неупереджений суд.

Саме тому ми, судді Верховного Суду України, сприйняли проголошене Вами завдання невідкладно підготувати узго-

джені пропозиції щодо дальшого комплексного реформування судової системи як реальний намір на основі виваженого, юридично обґрунтованого й системного підходу удосконалити законодавчу базу стосовно судоустрою, судочинства, статусу суддів, створивши сприятливі передумови для здійснення правосуддя та забезпечивши надійні гарантії реалізації конституційного права громадян на судовий захист.

Однак наявна інформація щодо діяльності створеної Вами Робочої групи з питань судової реформи свідчить про вибір помилкових підходів до визначення напрямів подальшого розвитку судової влади, зокрема визначення нового судоустрою держави та статусу Верховного Суду України.

Наскільки відомо, ці хибні, нічим не виправдані підходи вже знайшли своє відображення у відповідних законопроектах, які мають вноситися на Ваш розгляд.

Очевидним є те, що положення, які запропоновано покласти в основу реформування судового устрою держави, не тільки не покращать існуючу судову систему, а навпаки —

зумовлять появу нових системних проблем у судочинстві, ускладнять доступ людей до суду, призведуть до значного зниження якості правосуддя, а отже — до погіршення рівня захисту прав та свобод громадян.

Проведення повномасштабної судової реформи потребує внесення змін до Конституції України. На це неодноразово звертала увагу і Венеціанська комісія, позиція якої завжди є важливим орієнтиром для України як члена Ради Європи при ухваленні відповідних законів та утвердженні міжнародних стандартів у сфері правосуддя.

Проте сьогодні ми є свідками намагання провести ревізію чинної Конституції України та вихолостити її зміст без внесення в установленому порядку змін до неї.

Передусім це стосується спроби знівелювати конституційний статус Верховного Суду України шляхом утворення нових вищих спеціалізованих судів (кримінального та цивільного) та істотного звуження повноважень Верховного Суду України, що майже повністю усуне його від перевірки рішень нижчих судів.

Такі пропозиції не базуються на Конституції України і не мають під собою жодних юридичних підстав.

Відповідно до статті 125 Конституції України Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. До цієї системи входять загальні та спеціалізовані суди. Отже, за Конституцією України Верховний Суд України є вищим судовим органом по відношенню до усіх інших судів загальної юрисдикції (у тому числі вищих) і повноважний переглядати рішення цих судів, змінювати чи скасовувати їх у разі наявності для цього підстав (незаконності, необґрунтованості тощо) для забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, однакового застосування усіма судами закону.

Позбавлення, як це пропонується, Верховного Суду України процесуальних можливостей виконувати свою конституційну функцію, виведення його із системи перегляду рішень нижчих судів унеможливує здійснення ним правосуддя як судовим органом.

Реалізація вказаних вище пропозицій на практиці призведе до вкрай негативних суспільних наслідків, зокрема це істотно похитне незалежність судової влади; створить передумови для системних конфліктів щодо підсудності; унеможливить забезпечення однакового застосування судами законодавства.

За таких умов з великою імовірністю можна прогнозувати загострення і посилення існуючих руйнівних процесів у сфері правосуддя, погіршення його якості, віддалення суду від людей. Ніколи не буде довіри людей до суду, якщо за однакових правових ситуацій різні суди виноситимуть неоднакові рішення, а найвищий суд — Верховний Суд України — не матиме можливості виправляти їхні помилки.

Крім того, реалізація цих пропозицій вимагає колосальних бюджетних витрат, які навіть за приблизними оцінками будуть складати десятки мільярдів гривень.

Тому, на наше переконання, вказані законодавчі зміни є неприйнятними з огляду на те, що вони суперечать Конституції України, основним засадам та принципам вітчизняного судочинства, істотно звужують конституційні права учасників судового процесу на оскарження судового рішення, зумовлюють істотне збільшення випадків оскарження судових рішень, прийнятих національними судами, до

Європейського суду з прав людини, негативно вплинуть на соціальні, економічні, правові та політичні процеси в Україні.

Справжні інтереси правосуддя, наведення порядку у судовій системі, утвердження справедливого і неупередженого суду в Україні, підвищення рівня довіри людей до судів вимагають іншого — підвищення процесуального статусу Верховного Суду України, наділення його повноваженнями щодо можливості розгляду будь-якої судової справи, яка нижчими судами вирішена не за законом або у якій допущено судову помилку, надання його рішенням прецедентного характеру. Це створить правові умови, за яких усі суди, у тому числі і сам Верховний Суд України, при здійсненні правосуддя будуть «зв'язані» правовою позицією найвищого судового органу держави. Лише це надасть можливість забезпечити при здійсненні судочинства дотримання принципів верховенства права і законності, правову визначеність і силу судового рішення, упорядкованість та стабільність суспільних відносин.

Ми переконані, що саме у такому напрямі має відбуватися реформування судоустрою України та процесуального законодавства.

При цьому хочемо зазначити, що, маючи високий статус суддів Верховного Суду України та належні конституційні гарантії його збереження за будь-яких змін законодавства, ми відстоюємо не свої особисті чи корпоративні інтереси, а виключно інтереси суспільства та держави Україна, інтереси її громадян та правосуддя.

Роль і місце суду в державі визначаються політичною волею та правосвідомістю суб'єктів державотворення. Саме від них залежить, яке місце посяде судова влада в українському суспільстві у найближчий час: чи стане вона реальною гарантією захисту прав та свобод громадян, утвердження верховенства права, чи їй буде відведена відповідна роль в системі владного примусу, способу легітимізації через судові рішення чийось владних, корпоративних чи особистих інтересів.

Виходячи з викладеного, звертаємось до Вас як до гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина з проханням врахувати нашу позицію при підготовці законодавчих пропозицій щодо судової реформи і не допустити ухвалення рішень, спрямованих на руйнацію правосуддя.

З повагою  
судді Верховного Суду України

