



CENTRAL EUROPEAN
POLICY INSTITUTE
BRATISLAVA · BUDAPEST · PRAGUE · WARSAW



Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs



Institut pro evropskou politiku
EUROPEUM
Institute for European Policy



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ



«Судова реформа в Україні: проблеми та перспективи»

Євген Захаров

Перебіг судової реформи

31 травня 2010 року Президент подав до парламенту проект закону „Про судоустрій та статус суддів”¹. Уже 3 червня без жодного громадського та парламентського обговорення законопроект був прийнятий у першому читанні. 6 липня була оприлюднена редакція закону до другого читання, що практично не містила суттєвих змін у порівнянні з попередньою редакцією. І вже 7 липня парламент прийняв закон у цілому. Правозахисні та інші громадські організації, а також громадські активісти (загалом 132 особи) звернулися до Президента з проханням застосувати вето до закону², проте Президент підписав закон, і він набув чинності 27 липня 2010 року.

Попри достатньо різну оцінку цієї реформи, більшість все таки схиляється, що реформа мала свої позитивні сторони, але значною мірою погіршила ситуацію, оскільки розбалансувала судову систему та зробила суддів більш залежними від політиків. Також низку нововведень можна вважати порушенням права на справедливий суд.³

Серед позитивів відзначають є чітке визначення законом процедури добору суддів та їхнього соціального й матеріального забезпечення, завершення створення спеціалізованих судів: адміністративних, цивільних і кримінальних та господарських судів, а також ліквідацію військових судів. Проте достатньо дивною залишається функція Верховного суду, який позбавлений майже всіх своїх повноважень. У такій ситуації фактично не передбачено ефективної системи узгодження судової практики. А Верховний суд позбавлений можливості впливати на судову практику спеціалізованих судів.

Загалом можна навести такі основні недоліки судової реформи⁴:

1. Значне розширення функцій Вищої ради юстиції щодо призначення та звільнення суддів, а також проведення дисциплінарного провадження щодо суддів. Крім того, закон передбачає, що голів і заступників голів усіх судів, за винятком Верховного суду, на посади призначає і звільняє з них Вища рада юстиції за поданням відповідної ради суддів. При цьому Вища рада юстиції залишається політичним органом, що в основному формується іншими органами влади. Крім того, ч. 1 ст. 131 Конституції визначає вичерпно повноваження ВРЮ, а цих повноважень там немає.

¹ Доступний тут: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37806.

² Див. текст звернення тут: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1279436602>.

³ Див., наприклад, *Новий Закон про судоустрій: швидке і неякісне правосуддя від розумних, але залежних суддів*, <http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=&d=861>; *Закон про судоустрій і статус суддів – плюси і мінуси*, радіо «Свобода», <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2119835.html>.

⁴ <http://www.khpg.org/index.php?id=1298296524>

2. Залишаються повноваження Президента створювати та ліквідувати суди за поданням Міністра юстиції та голови вищого спеціалізованого суду (стаття 19 закону), що суперечить п. 1 статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини, котра вимагає, щоби суд був установлений законом. Це означає, що «судочинство в демократичному суспільстві мусить залежати не від розсуду виконавчої влади, а має регламентуватися законом, джерелом якого є парламент».

3. Статтею 86 Закону «Про судоустрій і статус суддів» збережено інквізиційну процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, за якої член Вищої кваліфікаційної комісії суддів або Вищої ради юстиції одночасно здійснює перевірку щодо судді, готує висновок за результатами перевірки і бере участь в ухваленні рішення у дисциплінарній справі. Іншими словами, член дисциплінарного органу фактично є й слідчим, і обвинувачем, і суддею відносно судді. Це порушує принцип змагальності та безсторонності. Відповідно до європейських стандартів, дисциплінарна процедура має бути аналогічною до визначеної п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини та в повному обсязі гарантувати право на захист⁵.

4. Склад з'їзду суддів України та Ради суддів України передбачає рівне представництво кожної судової юрисдикції. Внаслідок цього судді загальних судів виявляються представленими недостатньо. Такий спосіб формування найвищого представницького органу суддів приводить до того, що понад 6 тисяч суддів загальних судів представлені меншою кількістю суддів, ніж менше 2,5 тисяч суддів господарських і адміністративних судів разом узятих. З'їзд суддів повноважний обирати суддів до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції. Обидва ці органи мають широку компетенцію щодо вирішення питань добору, кар'єри та відповідальності суддів, а тому мають попадати під вимоги до «незалежного органу з істотним представництвом суддів, обраного демократичним шляхом іншими суддями»⁶.

5. Статтею 80 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що обрання судді до суду вищого рівня чи іншої спеціалізації відбувається в порядку обрання судді безстроково. Однак такий порядок не передбачає конкурсу та не визначає критеріїв, за якими суддів добирають до судів вищого рівня, – є лише положення про те, що кандидати подають заяву і проходять співбесіду у Вищій кваліфікаційній комісії суддів, а також вимога щодо наявності певного стажу суддівської роботи. Проте, відповідно до п. 4.1 Європейської хартії про статут для суддів, п. 29 Висновку №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, стаж роботи не повинен бути керівним принципом для підвищення судді на посаді, професійний досвід і кількість відпрацьованих років мають розглядатися лише як додаткова основа для незалежності судді.

6. Статтями 66 та 69 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено обов'язок кандидатів на посаду судді пройти шестимісячну спеціальну підготовку спочатку в спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі IV рівня акредитації, а потім – у Національній школі суддів. Підготовка майбутніх суддів у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі IV рівня акредитації (Інститут підготовки професійних суддів в Одесі та аналогічний факультет Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого в

⁵ П. 3 Принципу VI Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів, п. 60 b Висновку №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, п. 69 Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів про принципи й правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість.

⁶ П. 45 Висновку №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів.

Харкові), що діють в системі Міністерства освіти і науки, суперечить рекомендації п. 66 Висновку №10 (2007) Консультативної ради європейських суддів «Рада судівництва на службі суспільства». Адже спеціальну підготовку суддів, відповідно до європейських стандартів, не можуть здійснювати заклади освіти, залежні від міністерства освіти, зокрема, у питанні акредитації. Цим повинна займатися автономна установа під контролем суддів.

7. Скорочено строки позовної давності, процесуальні строки для оскарження рішень, а також ліквідована можливість апеляційного оскарження в справах про певні види адміністративних правопорушень, що потенційно обмежує право на доступ до суду чи право на оскарження рішення. Також суттєво скорочені строки розгляду справ, що вплине на якість розгляду складних справ в умовах великої перевантаженості суддів.

8. Зменшення матеріального та соціального забезпечення суддів. Зокрема, скасовано право судді на відставку за станом здоров'я; зменшено розмір вихідної допомоги судді, який виходить у відставку; звужується перелік посад, час роботи на яких зараховується до суддівського стажу; вводиться положення щодо забезпечення суддів, які потребують поліпшення житлових умов, лише службовим житлом; установлюється право на безоплатне медичне обслуговування у державних закладах охорони здоров'я тільки для суддів у відставці та членів їхніх сімей; змінюється порядок соціального страхування суддів та скасовується низка інших матеріальних і соціальних благ. Закон під виглядом обіцянки ввести високу зарплату із січня 2015 року, урізає теперішні відрахування для суддів.

Одним з перших наслідків реформи стало масове подання суддями з великим стажем заяв про відставку⁷. До кінця 2010 року їх було понад 700, що становить близько 10 % усіх суддів. В подальшому влада проводила кадрові ротації в судах, аби встановити повний контроль над судовою системою. Реалізовувався механізм добору «потрібних» суддів і зведення рахунків з нелояльними суддями. Переведення суддів відбувалося навіть без конкурсу або без врахування результатів оцінювання кандидатів під час первинного добору. Очевидною стала тенденція використання суддів для ухвалення політично вмотивованих рішень. Багато суддів принципово подали у відставку внаслідок такого тиску, і кількість вакантних суддівських посад тільки зростала.

Новий Кримінальний процесуальний кодекс

Ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу в квітні 2012 року (КПК, набув 19 листопада 2012 року) попри критичні зауваження до нього стало значним кроком у реформуванні системи кримінального судочинства в країні. До неї внесені значні прогресивних зміни⁸.

1. Посилено судовий контроль за досудовим розслідуванням. Майже всі дії, які можуть становити суттєве втручання у права і свободи людини, мають здійснюватися за попереднім судовим дозволом. КПК створив фігуру слідчого судді, що відповідає за здійснення судового контролю на досудових стадіях. Здійснення дій, які вимагають судового дозволу, без такого дозволу, має наслідком виключення доказів, отриманих таким шляхом.

2. Заборонене використання позасудових свідчень. Ця новела посилює роль суду як судді факту, ставить сторони у більш рівне становище та сприяє змагальності сторін, поновлює принцип безпосередності дослідження доказів. Крім того, це дає можливість скоротити

⁷ Див., зокрема, тут: «Про те, що вирішують кадри», «Дзеркало тижня», № 36 (816) 2-8 жовтня 2010, <http://www.dt.ua/1000/1050/70505>.

⁸ <http://www.khpg.org/index.php?id=1362642470>

тривалість досудового розслідування за рахунок зменшення бюрократії, а також мотивує сторони до скорішого передання справи на вирішення суду.

3. Проводиться доктрина змагальної експертизи. За новим КПК кожна зі сторін може скористатися допомогою експерта і в суді можуть з'явитися конкуруючі експертні висновки. Але для ефективної дії такого інституту необхідно передбачити відповідні бюджетні кошти на оплату роботи експерта у справах, у яких захист здійснюється через систему безоплатної правової допомоги.

4. Детально виписані процедури вирішення судом різноманітних питань, що постають під час досудового розслідування: проведення обшуку, запобіжні заходи тощо.

5. Виключено повноваження органів кримінального переслідування надавати дозвіл для участі адвоката у справі. Лише обвинувачений може приймати рішення про залучення адвоката (крім випадків надання безоплатної правової допомоги).

6. Передбачено призначення адвокатів за рахунок держави лише через Центри надання безоплатної правової допомоги. Це є важливим запобіжником практики використання «кишенькових адвокатів».

7. Проведення доктрини *«плодів отруєного дерева»*, коли визнаються недопустимими не лише ті докази, які безпосередньо отримані внаслідок порушення, а також і докази, які отримані за допомогою відомостей, джерелом яких є недопустимі докази.

Одним з безсумнівних позитивних наслідків дії КПК стало значне зменшення кількості кримінальних затримань, зменшення вдвічі за рік кількості в'язнів в СІЗО і загальне зменшення кількості засуджених. До позитивних зрушень в системі кримінальної юстиції також слід віднести введення в дію з 1 січня 2013 року системи безоплатної правової допомоги та введення в дію Закону про адвокатуру.

Намагання влади змінити Конституцію

В 2013 році влада задекларувала, що наступним кроком судової реформи мало стати внесення змін до Конституції. Водночас поглиблювалась політична залежність судової влади.

4 липня 2013 р. Президент вніс до Верховної Ради проект закону про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів⁹. 10 жовтня 2013 р. Верховна Рада попередньо схвалила цей законопроект 244 голосами. Для остаточного прийняття необхідне голосування на наступній черговій сесії (починаючи, з лютого 2014 р.) з підтримкою щонайменше 300 голосів народних депутатів.

Проект, зокрема, передбачає усунення Верховної Ради від формування суддівського корпусу. Усі рішення щодо призначення, переведення і звільнення суддів прийматиме Президент за поданням Вищої ради юстиції, а щодо переведення – Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Суддів призначатимуть одразу безстроково (сьогодні – спочатку Президент призначає суддю на 5 років, потім його обирає Верховна Рада безстроково). Більшість у складі Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів становитимуть судді, обрані

⁹Проект закону про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів №2522а від 4 липня 2013 р. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765

з'їздом суддів. Проектом запропоновано також легалізувати повноваження Вищої ради юстиції призначати голів судів і їх заступників за поданням відповідних рад суддів.

На думку багатьох експертів, прийняття цього закону неспроможне усунути залежність суддів від політичної влади, а навпаки ще більше посилить вплив на судову систему Президента. Адже Президент братиме участь не лише у призначенні суддів, а й у вирішенні усіх питань подальшої кар'єри суддів. А Вища рада юстиції і Вища кваліфікаційна комісія суддів залишаться тим інструментом, через який Президент та його адміністрація здійснюють вплив на судову систему. Хоч більшість у складі цих органів становитимуть судді, обрані судьями, як того вимагають європейські стандарти, однак з'їзд суддів, який це буде робити, сьогодні цілком залежний від Президента.

Попросту кажучи, якщо цей закон буде ухвалений, він остаточно закріпить повну залежність суддів від мафії. На щастя, навряд чи за нього проголосує більше 300 депутатів парламенту в умовах теперішньої політичної кризи.

Доступ до правосуддя

Згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» від 19 вересня 2013 року, удвічі зросли ставки судового збору майже в усіх категоріях справ. Мало того, законодавець запровадив стягнення судового збору навіть у разі покарання особи судом за вчинення адміністративного правопорушення.

Порушився справедливий баланс між ставкою судового збору за подання позову в адміністративних справах і цивільних справах.

Якщо раніше судовий збір за подання адміністративного позову проти органу влади був меншим, то після внесення змін у разі заявлення майнових вимог до органу влади потрібно сплачувати удвічі більше (0,2 відсотки мінімальної заробітної плати, але не менше 1,5 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 4 розмірів мінімальної заробітної плати), ніж у випадку подання позову до приватної особи за правилами цивільного судочинства (1 відсоток ціни позову, але не менше 0,2 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 3 розмірів мінімальної заробітної плати).

Тож після внесення змін мінімальний судовий збір у 2013 р. за подання таких позовів в адміністративному судочинстві становив аж 1 720,5 грн., а в цивільному процесі – лише 229,4 грн. І це при тому, що органи влади при поданні позовів майнового характеру до приватних осіб зазвичай звільнені від сплати судового збору.

Щоправда, законодавець передбачив, що при поданні майнового позову в адміністративній справі необхідно сплатити лише десяту частину судового збору, а решту суд стягує за результатами розгляду справи відповідно від розміру задоволених вимог. Однак ризик втратити таку велику суму стримує багатьох позивачів від заявлення майнових вимог до органів влади. Цей ризик пов'язаний також з тим, що адміністративні суди неохоче приймають рішення про відшкодування шкоди адміністративними органами.

Таким чином, зміни в законодавстві про судовий збір значно обмежили доступ до правосуддя, особливо, у справах за позовами приватних осіб до органів влади.

Ситуація із добором суддів та притягненням їх до відповідальності

Формально рішення про призначення суддів на посаду, переведення до іншого суду і звільнення з посади приймають Президент і Верховна Рада, але роблять вони це лише за поданням Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Обидва ці органи, які є ключовими у формуванні суддівського корпусу та притягненні суддів до відповідальності, так чи інакше підконтрольні Президенту та пропрезидентській більшості у парламенті. Не дивно, що у багатьох питаннях (переведення суддів і призначення їх на адміністративні посади) вони діють синхронно, хоч формально приймають рішення незалежно один від одного.

Добір суддів на посади в суди вищого рівня, а також на посади голів судів та їхніх заступників здійснюється кулуарно. Закон не лише не встановлює об'єктивних критеріїв для добору, але й не передбачає конкурсу. Показово, що найбільше суддів переводять з Донецької та Луганської областей, після цього багатьох з них призначають на керівні посади в судах. У зв'язку з такою «політикою» саме у цих областях утворилося найбільше вакантних посад суддів¹⁰. Незначний прогрес помічено лише в процедурі першого призначення на посаду судді: конкурс дав можливість потрапити до суддівських посад, незважаючи на певні маніпуляції, кандидатам без попередніх домовленостей і протекції. Але цей прогрес майже повністю нівельований механізмами кар'єрного зростання і відповідальності суддів, які становлять найбільшу загрозу незалежності судді.

У 2013 році влада продовжила використовувати механізми дисциплінарної відповідальності для тиску на суддів. Адже підстави для відповідальності вписані у законі у такий спосіб, що до відповідальності можна притягти будь-якого суддю. Тож за ухвалення «самостійних» рішень суддя може легко позбутися посади, наприклад, за порушення строків розгляду справ, що на практиці, в умовах великого перевантаження справами, стало основною підставою для дисциплінарної відповідальності суддів¹¹. Як свідчать результати громадського моніторингу¹², дисциплінарна практика є непослідовною і часто має ознаки вибіркового переслідування. Тобто, правосуддя є вибірковою і стосовно суддів. Усе це має стримуючий вплив на суддів і змушує їх самостійно цензурувати свої рішення, навіть за відсутності будь-якої вказівки щодо конкретного результату вирішення судової справи.

Ці та інші механізми залежності суддів викрито, зокрема, в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. Європейський суд з прав людини зауважив, що при бажанні дисциплінарного органу фактично будь-який проступок може трактуватися як порушення присяги і призвести до звільнення судді. З огляду на використання механізмів дисциплінарної процедури для тиску на суддів Європейський суд з прав людини зобов'язав Україну реформувати систему суддівської дисципліни¹³.

¹⁰ Жителів Донбасу вже судити нікому // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/28/6990889>.

¹¹ Станом на перше півріччя 2013 р. середньомісячне надходження справ на одного суддю місцевого загального суду становить 63,5 справи. Це означає: щоб не бути притягнутим до дисциплінарної відповідальності, суддя місцевого загального суду, працюючи без відпустки, повинен повністю вирішити за день від 3 справ. Щодо апеляційних адміністративних судів – середньомісячне надходження справ на одного суддю становить 280,7 справ, тобто один суддя, працюючи без відпустки, щодня має розглянути від 12 справ.

¹² Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики / Куйбіда Р., Серета М. – К.: ФОРМ МОСКАЛЕНКО О.М., 2013. – 72 с. (http://pravo.org.ua/files/A_D_NEW_final.pdf).

¹³ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. // www.minjust.gov.ua/file/26531

Які конституційні зміни щодо судової влади є необхідними?

Країні вкрай потрібна справжня, а не позірна судова реформа, яка забезпечить доступне, прозоре та справедливе правосуддя, справжні гарантії незалежності суддів, істотно удосконалить стан виконання судових рішень, створить умови для поліпшення умов професійної діяльності суддів. Починати її необхідно з удосконалення конституційних засад для зміцнення судової влади як справді справедливої та незалежної в умовах створення нової Конституції України. Пропонується внести до проекту нової Конституції такі положення.

1. У проекті Конституції необхідно провести ідею про незалежність судової влади від законодавчої та виконавчої влади через підкреслення її специфічності і надання підвищених гарантій незалежності. У правовій державі суд є не стільки державним, скільки *наддержавним* органом, оскільки йому доводиться судити державу, уникаючи позиції судді у власній справі. Щоб підкреслити це, в Конституції слід передбачити норму про те, що *судова влада керується волею народу тільки якщо вона виражена у формі Закону*. Відтак, судовій владі забороняється бути інструментом втілення політичних настроїв мас, вона має працювати виключно на основі норм права.

2. На відміну від статті 124 чинної Конституції, судові рішення мають ухвалюватися не *іменем України*, а *іменем Закону* (в т.ч. Основного Закону, особливо якщо мати на увазі Конституційний Суд). У даному випадку закон є вищим від держави.

3. У проекті Конституції слід відтворити в повному обсязі статтю 6 Європейської конвенції з прав людини, яка захищає право на справедливий суд. Зауважимо, що це єдине фундаментальне право першого покоління, яке відсутнє в чинній Конституції (включені тільки деякі його аспекти в статтях 59 та 62).

4. У чинній Конституції, як це не парадоксально, судові органи не є суб'єктами права законодавчої ініціативи. Необхідно розширити список таких суб'єктів, додавши Верховний суд України.

5. До існуючих в чинній Конституції принципів територіальності та спеціалізації в організації судової гілки влади в Україні слід додати принцип *інстанційності*.

6. Пропонується передати повноваження щодо офіційного тлумачення законів від Конституційного суду України до Верховного суду. Конституційний суд тлумачить закони тільки тоді, коли перевіряє їх на конституційність. Конституційний суд має вирішувати питання про відповідність законів та інших нормативних актів Конституції і надавати офіційне тлумачення Конституції

7. Необхідно розширити коло суб'єктів конституційного подання, включивши до нього голів судів загальної юрисдикції.

8. Замість проголошення *загальної* (необмежено широкої) незалежності й недоторканості суддів в статті 126 чинного Основного Закону проект Конституції має передбачити збереження їх *функціональної незалежності*, тобто незалежності від будь-якого тиску чи зовнішнього впливу під час здійснення ними своїх повноважень.

9. Згоду на затримання чи арешт судді до винесення обвинувального вироку має надавати не парламент, як у статті 126 чинної Конституції, а Вища рада юстиції (про її персональний склад та порядок формування дивись п.18).

10. Проект Конституції має містити положення про те, що *судді не несуть політичних зобов'язань перед органами чи особами, які їх обрали або призначили*. Ця гарантія політичної незалежності є дуже важливою.

11. Як відомо, заборона суддям займатися «будь-якою політичною діяльністю» не заважала деяким суддям високого рангу брати участь в парламентських виборах і залишатися довгий час на посаді, суміщаючи її з виконанням обов'язків судді. Тому проект Конституції має конкретизувати цю заборону, наприклад, таким чином: *«Професійні судді не можуть належати до політичних партій, рухів і профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, балотуватися до органів державної влади або місцевого самоврядування, мати представницький мандат, обіймати будь-які оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.»*

12. Слід встановити віковий ценз в 30 років для заняття посади судді. До переліку вимог, яким має відповідати професійний суддя, окрім існуючих в чинній Конституції, слід додати *високі моральні якості та проходження спеціалізованої підготовки за фахом судді*.

13. Перше призначення на посаду судді строком на три роки (замість п'яти, передбачених чинною Конституцією) має здійснюватися Президентом. Усі інші судді мають обиратися парламентом безстроково в порядку, встановленому законом.

14. Слід відмовитися від інституту звільнення судді за порушення присяги як такого, що містить розмиті (неконкретні) підстави щодо юридичної відповідальності судді;

15. Пропонується розширити перелік засад судочинства, зазначений в статті 129 чинного Основного Закону, додавши такі засади:

- а) верховенство права і законність;
- б) рівний доступ сторін до експертиз;
- в) судочинство у розумні терміни;
- г) забезпечення прав та законних інтересів потерпілого, відшкодування завданої йому шкоди;
- д) гарантованість виконання рішення суду.

16. Проектом Конституції має бути визначено конкретний перелік повноважень Верховного Суду України, виходячи з його статусу як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції, до якого мають бути включені, зокрема, перегляд рішень у справах за виключними обставинами, перегляд рішення суду за наявності рішення міжнародної судової установи проти України.

17. Проект Конституції має передбачити фінансування судів Державним казначейством України за посередництва адміністрацій, підпорядкованих Верховному суду України. Такий порядок має гарантувати фінансову незалежність суду від впливу органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

18. Проект Конституції має змінити статус та порядок формування Вищої ради юстиції. До її відання має відноситися такі нові повноваження: 1) тимчасове відсторонення суддів від здійснення їх повноважень; 2) надання згоди на затримання чи арешт судді до винесення обвинувального вироку судом. Вища рада юстиції повинна складатися з дев'ятнадцяти

членів, не меш ніж половина з яких повинна мати досвід роботи на посаді професійного судді. Ця вимога є узгодженою із статтею 11 Всесвітньої хартії судді (1999), яка вимагає, щоб притягнення суддів до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності здійснювалось незалежним органом, більшу частину складу якого становлять професійні судді. Проект Конституції має передбачити, що з'їзд суддів України, з'їзд представників вищих юридичних навчальних закладів і наукових установ України обирають до Вищої ради юстиції по сім членів, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів. До складу Вищої ради юстиції мають увійти за посадою Голова Верховного Суду України, Голова Конституційного Суду України, Генеральний прокурор України.

Необхідні зміни до законодавства

Зміни до Конституції повинні обов'язково супроводжуватися пакетом змін до законодавства про судоустрій, статус суддів і судочинство, інакше вони лише посилять залежність суддів. Відповідні зміни навіть доцільно прийняти, не очікуючи змін до Конституції.

Зміни до законодавства повинні обов'язково передбачати:

– *реформу системи суддівського самоврядування.* Потрібно спростити її шляхом відмови від призначуваних органів – конференцій та рад суддів загальних і спеціалізованих судів, щоб кожен суд міг делегувати свого представника до вищих органів суддівського самоврядування. Це, очевидно потребуватиме збільшення кількості делегатів, але й впливати політичними засобами на таку кількість суддів буде складніше. Крім цього, необхідно наділити збори суддів повноваженням призначати голів судів;

– *реформу системи добору суддів.* Слід, зокрема, передбачити конкурсні механізми просування суддів по службі за об'єктивними критеріями. Визначати суд, де суддя має працювати, переводити його до іншого суду має бути повноваженням Вищої ради юстиції, яке реалізується за результатом конкурсу;

– *реформу системи дисциплінарної відповідальності суддів.* Потрібно чіткіше визначити підстави для дисциплінарної відповідальності; передбачити пропорційні санкції, встановити строки давності для притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбачити змагальну процедуру дисциплінарного провадження, створення єдиного дисциплінарного органу. У складі Вищої ради юстиції виділити постійно діючі кваліфікаційну і дисциплінарну колегії, відмовившись від Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

– *зміцнення ролі Верховного Суду у формуванні послідовної судової практики.* Доцільно взяти за основу законопроект, внесений фракціями «Батьківщина» та «Удар» з доопрацюванням у напрямку відмови від надання Верховним Судом та вищими спеціалізованими судами роз'яснень стосовно застосування законів за межами судових процедур, а також відмови від необґрунтованого збільшення складу Верховного Суду;

– *перегляд ставок судового збору.* Необхідно усунути дискримінацію позивачів при поданні позовів з вимогами майнового характеру до органів влади.

Аналітична робота написана в рамках проекту «Співпраця між аналітичними центрами Вишеградської четвірки та України задля підтримки публічної дискусії з євроінтеграційних питань та адвокації реформ». Партнери проекту: Інститут центральноєвропейської політики (Central European Policy Institute, Словаччина), Інститут економічної політики EUROPEUM (EUROPEUM Institute for Economic Policy, Чехія), Угорський інститут міжнародних справ (Hungarian Institute of International Affairs, Угорщина).

Проект «Співпраця між аналітичними центрами Вишеградської четвірки та України задля підтримки публічної дискусії з євроінтеграційних питань та адвокації реформ» координується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за підтримки Міжнародного Вишеградського фонду та Міжнародного фонду «Відродження».