

Колюх В.В.

Судова реформа як складова частина сучасного політичного процесу в Україні

Схвалений Верховною Радою України 2 червня 2016 року Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та Закон України «Про судоустрій і статус суддів», уже із врахуванням конституційних змін, аналізуються під кутом зору деполітизації судової влади, що розглядається як унеможливлення впливу політичних партій та державних органів, які сформовані та діють за їх безпосередньої участі, на формування та функціонування органів судової влади.

Ключові слова: *судова влада, правосуддя, судоустрій, деполітизація, парламент, президент.*

власти, рассматриваемой как исключение влияния политических партий и государственных органов, которые сформированы и действуют при их непосредственной участии, на формирование и функционирование органов судебной власти.

Ключевые слова: *судебная власть, правосудие, судоустройство, деполитизация, парламент, президент.*

Approved by Verkhovna Rada of Ukraine on June 2nd, 2016, Law of Ukraine «Regarding implementation of changes into Constitution of Ukraine (regarding justice)» and Law of Ukraine «Regarding Judicial System and Judges» – already with constitutional changes considered, are being analyzed under judicial authority's depoliticization point of view, aimed at preventing the influence of political parties and state bodies, which are formed and operate with their direct participation, on formation and functioning of judicial power.

Key words: *judicial power, justice, judicial system, depoliticization, parliament, president.*

УДК 323.2 (477) : 347.9 (477)

Колюх В.В.,
доктор політичних наук, доцент
кафедри політичних наук
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Принятый Верховной Радой Украины 2 июня 2016 года Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» и Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей», уже с учтенными конституционными изменениями, анализируется с точки зрения деполитизации судебной

Старт нинішньої судової реформи в Україні (внесення змін до Конституції України щодо правосуддя) покладено Указом Президента України Петра Порошенка «Конституційну Комісію» від 3 березня 2015 року № 119/2015 [1].

Своє бачення конституційної реформи Президент України П. Порошенко виклав у виступі на першому засіданні Конституційної Комісії 6 квітня 2015 року [2]. Він виокремив три пріоритети конституційних змін: децентралізацію; вдосконалення конституційних засад правосуддя; вдосконалення конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Підготовлений Конституційною Комісією законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Президент України П. Порошенко подав на розгляд до Верховної Ради України 25 листопада 2015 року (доопрацьований – 26 січня 2016 року) [3]. Верховна Рада України після одержання висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України попередньо схвалила його 2 лютого 2016 року, а в один день, 2 червня 2016 року, прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII [4], а потім – Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII [5] – уже із врахуванням конституційних змін.

Передувало цьому процесу прийняття Верховною Радою України 12 лютого 2015 року Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» № 192-VIII [6]. Цей закон було прийнято вже після масових акцій протесту взимку 2013–2014 років («Революції гідності»), і основний наголос у ньому зроблено на підвищення вимог

щодо суддів та посилення їх відповідальності за ухвалені судові рішення.

Аналіз останніх досліджень. Судову реформу в Україні досліджують багато українських правознавців та політологів, зокрема С. Ківалов, С. Короед, І. Кресіна, С. Прилуцький, Д. Притика, Л. Скомороха, Ю. Шемшученко та інші. Дана стаття відрізняється від уже наявних наукових праць на цю тему тим, що судова реформа аналізується з точки зору деполітизації судової влади, внесеними 2016 року змінами до Конституції України щодо правосуддя та прийнятим на їх основі Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що є основною метою статті.

Щодо закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», то в пояснювальній записці до законопроекту було визначено мету судової реформи та засоби досягнення цієї мети. Так, у Пояснювальній записці до проекту Закону України, зокрема, зазначалось:

«Метою запропонованих змін є удосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом.

Засобами досягнення цієї мети є утвердження незалежності судової влади, зокрема, шляхом її деполітизації, посилення відповідальності судової влади перед суспільством, а також запровадження незалежних конституційних засад кадрового оновлення суддівського корпусу» [3].

Деполітизація судової влади, отже, є одним із найважливіших шляхів утвердження її незалежності. У зв'язку із цим постає потреба в з'ясуванні того, в чому полягає деполітизація судової влади і

як вона здійснюватиметься згідно із законом «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)».

За своєю сутністю судова влада є сукупністю повноважень зі здійснення правосуддя. Правосуддя – це форма державної діяльності, яка полягає в розгляді і вирішенні судами на основі права віднесених до їх компетенції справ. Коли йдеться про правосуддя, то мається на увазі, що розгляд і вирішення судових справ здійснюється не просто на основі законів, а на основі права як синоніму справедливості, законів, що відповідають високим вимогам права. Однопорядковим із поняттями «судова влада» і «правосуддя» є поняття «судоустрій», яке позначає встановлену законодавством організацію судової влади держави. Судоустрій «охоплює систему судових органів, порядок здійснення правосуддя, формування суддівського корпусу, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування» [6, с. 510].

Порівняно з двома іншими гілками державної влади – законодавчою і виконавчою – судова влада відрізняється низкою особливостей. Найважливішими із них є її децентралізований і неполітичний характер.

Органом законодавчої влади держави є її парламент, який у більшості держав світу є єдиним органом законодавчої влади. Конституція України, наприклад, встановлює, що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» (ст. 75) [7].

Вищим колегіальним органом виконавчої влади в більшості країн світу є уряд. У президентських республіках, де главою виконавчої влади є президент (це головна ознака президентської форми республіканського правління), він одночасно є і главою уряду – як адміністрації президента (класична президентська республіка) або як окремого колегіального органу (сучасні різновиди президентської республіки). Уряду підпорядковуються центральні (міністерства, державні служби, державні комітети тощо) і місцеві (місцеві державні адміністрації) органи виконавчої влади. Система виконавчої влади є централізованою, органи виконавчої влади нижчого рівня жорстко підпорядковуються органам виконавчої влади вищого рівня: від місцевих державних адміністрацій і до уряду і глави держави (у разі, якщо згідно з конституцією він цю владу очолює). Без централізації виконавча влада просто не зможе функціонувати, здійснювати державне управління, яке є її головною функцією.

Судова влада, навпаки, не зможе функціонувати як незалежна в разі її централізації. Вона є децентралізованою, покладається на всю сукупність судових органів від найнижчих до верховних за відсутності відносин підпорядкування між ними. Кожний судовий орган, а не лише верховний суд, є носієм судової влади і вирішує конкретні справи

повністю самостійно, незалежно від будь-яких інших органів судової, загалом державної, влади, керуючись винятково законом і правосвідомістю.

Децентралізація судової влади передбачає її деполітизацію як унеможливлення впливу політичного чинника на її формування та функціонування. У сучасному суспільстві таким чинником є діяльність політичних партій, за безпосередньої участі яких формуються і діють органи законодавчої і виконавчої влади. Так, політичні партії є головними суб'єктами виборчого процесу на парламентських виборах. У разі отримання за результатами виборів представництва в парламенті вони формують у ньому депутатські фракції і групи, які справляють визначальний вплив на діяльність парламенту, тією чи тією мірою – залежно від того, входять вони до правлячої парламентської більшості чи перебувають щодо неї в опозиції – беруть участь у формуванні уряду, спрямовують та контролюють його діяльність. Лідери представлених у парламенті політичних партій, що входять до правлячої більшості, очолюють уряд, обіймають міністерські пости та інші керівні посади в системі виконавчої влади.

Відповідно, деполітизація судової влади полягає в унеможливленні впливу політичних партій та сформованих за їх безпосередньої участі органів державної влади (парламенту, уряду) на формування та функціонування судової влади (призначення суддів, формування органів управління в системі судової влади, розгляд і вирішення судами справ тощо). Інакше судова влада втрачатиме самостійність, зазнаватиме впливу політичних партій, парламенту, уряду, суди перетворюватимуться на простий додаток до інших гілок влади і під час розгляду та вирішення справ керуватимуться не правом, як це має бути в здійсненні правосуддя, а політичною доцільністю, як це відбувається за авторитарних і тоталітарних політичних режимів.

На відміну від органів законодавчої і виконавчої влади, склад яких формується за результатами чергових або позачергових парламентських чи президентських виборів, суддівський корпус у демократичних державах формується, як правило, шляхом призначення. При цьому судді призначаються на посаду безстроково і перебувають на ній, як правило, до досягнення певного віку, після чого йдуть у відставку.

Конституція України в редакції 1996 року встановила такий порядок призначення суддів: «Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Усі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом» (ч. 1 ст. 128) [7].

Встановлений Конституцією України порядок обрання суддів Верховною Радою України себе не

виправдав. Розгляд кандидатур на призначення на посаду судді безстроково спочатку в Комітеті Верховної Ради України з питань правосуддя, а потім на пленарному засіданні Верховної Ради був заполітизованим. Представники різних політичних сил намагалися обрати лояльних саме щодо них осіб, суддів, які вже працювали на посаді судді п'ять років, нерідко звинувачували в упередженому розгляді судових справ, прийнятті неправосудних рішень, зводили з ними особисті рахунки, обстоювали стосовно суддів інтереси третіх осіб тощо. Іноді парламент не підтримував голосуванням суддю, якого рекомендував Комітет із питань правосуддя. Через необрання чи затримки з обранням суддів у багатьох судах не вистачало суддів.

Судова реформа мала змінити порядок призначення суддів. Тому законом «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» передбачено інший порядок призначення суддів – без участі Верховної Ради України: «Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом» (ч. 1 ст. 128) [4].

При цьому змінюються не тільки назва цього органу – з «Вища рада юстиції» на «Вища рада правосуддя», а й порядок його формування, зі зниженням ролі Верховної Ради України в цьому процесі.

Обмеженням участі Верховної Ради України у функціонуванні судової влади, що має на меті деполітизацію останньої, є також позбавлення Верховної Ради повноваження на надання згоди на затримання чи арешт судді – таке повноваження переходить до Вищої ради правосуддя. Якщо за Конституцією в редакції 1996 року «суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом» (ч. 3 ст. 126) [7], то згідно з новим законом «без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину» (ч. 3 ст. 126) [4].

Ще одним засобом деполітизації судової влади є конституційна заборона членства суддів у політичних партіях, профспілках, їх участі в будь-якій політичній діяльності. Попередня конституційна норма передбачала, що «професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої» (ч. 2 ст. 127) [7]. Згідно із законом цю норму було збережено: «Суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані

посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої» (ч. 2 ст. 127) [4].

Конституційною новелою в цьому відношенні є аналогічні заборони щодо членства у Вищій раді правосуддя: «Член Вищої ради правосуддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади (крім посади Голови Верховного Суду), виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої» (ч. 6 ст. 131) [4].

Новацією в системі судоустрою України, яка викликає найбільше запитань, є запровадження законом про судоустрій двох нових вищих спеціалізованих судів:

«1. У системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ.

2. Вищими спеціалізованими судами є:

1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності;

2) Вищий антикорупційний суд.

3. Вищі спеціалізовані суди розглядають справи, які віднесені до їх юрисдикцій процесуальним законом.

4. У складі вищого спеціалізованого суду можуть утворюватися судові палати» (ст. 31); «1. Вищий спеціалізований суд: 1) здійснює правосуддя як суд першої інстанції в справах, визначених процесуальним законом...» (ч. 1 ст. 32) [5].

Такі спеціалізовані суди не характерні для європейських держав, їх запровадження в Україні є чи не винятковим для Європи явищем. Українські правознавці неоднозначно сприймають запровадження цих судів, деякі з них вважають їх непотрібними і запровадженими не без впливу зарубіжних держав та міжнародних правових і фінансових інституцій, для яких Україна – тотально корумпована держава та ще й така, що всупереч міжнародному праву «запозичує» зарубіжне програмно-інформаційне забезпечення, кінофільми та інші види інтелектуальної власності.

Досить категорично в цьому відношенні висловився, наприклад, колишній заступник Генерального прокурора України Олексій Баганець: «У жодній країні немає такого поняття, як «антикорупційний суд». Наші зарубіжні друзі настільки нас не поважають і не довіряють нам, вважають нас хабарниками, що готові придумати для нас ще й окремий суд». На його думку, такі суди порушують права людини: «Ніхто ще вину людини не довів, її лише підозрюють, а справу вже передають до антикорупційного суду. Як таке може бути? Причому підозрюваний не зможе оскаржити рішення цього суду в апеляційній чи касаційній інстанції, а тільки у Верховному Суді. Це – серйозне порушення прав» [8].

Сумніви щодо створення окремого Вищого антикорупційного суду України з'явилися і в наших західних партнерів. Так, Президент Єврокомісії Жан-Клод Юнкер під час спільної пресконференції 13 липня 2017 року з Президентом України Петром Порошенком та Президентом Європейської Ради Дональдом Туском наголосив, що питання боротьби з корупцією залишається надзвичайно важливим. При цьому Президент Європейської Комісії звернувся до Парламенту України та Президента України з такими словами: «Ми погодилися на створення Спеціальної Антикорупційної Палати (Верховного Суду – В.К.), присвяченої боротьбі з корупцією, та не наполягаємо на створенні окремого Антикорупційного Суду» [9].

Таким чином, Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» як основним засобом деполітизації судової влади передбачено позбавлення Верховної Ради України повноваження щодо обрання суддів і залишення повноваження щодо призначення суддів за Президентом України. Як зазначалось у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», «призначення на посаду судді здійснюватиметься Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя, що забезпечить виключно церемоніальну роль Глави держави у цьому процесі» [3]. Проте це не зовсім так, оскільки в умовах України за такого порядку призначення посадових осіб визначальну роль відіграє не той орган, який пропонує, а той, який призначає. Про це наочно свідчить практика призначення голів місцевих державних адміністрацій. Хоча Конституція України передбачає, що «Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України» (ч. 4 ст. 118) [7], реально вирішальну роль у таких призначеннях відіграє Президент України, а не Кабінет Міністрів України.

Саме по собі виведення судової влади з-під політичного впливу Верховної Ради України і залишення повноваження щодо призначення суддів тільки за Президентом України може не стати гарантією деполітизованості судової влади

через політизованість президентства в Україні, яка особливо наочно проявилась у часи президентства В. Ющенко і В. Януковича. У демократичних державах президент як глава держави, виразник загальнонаціональних інтересів, повинен бути політично нейтральною постаттю, стояти поза політичною боротьбою. Навіть у разі належності до якоїсь політичної партії він не повинен обстоювати лише її позиції, виявляти прихильність до тих чи тих політичних сил, а покликаний бути посередником між ними, забезпечувати збалансоване функціонування вищих органів державної влади за різного партійно-політичного складу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Указ Президента України «Про Конституційну Комісію» від 3 березня 2015 року № 119/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/19212.html>.
2. Виступ Президента України на першому засіданні Конституційної Комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/32618.html>.
3. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3524&ski=9.
4. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Голос України. – 2016. – 29 червня.
5. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII // Голос України. – 2016. – 16 липня.
6. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
7. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. – К. : Парламентське видавництво, 2006. – 160 с.
8. Вести. Всеукраїнський випуск. – 2017. – 18 января.
9. Україна може створити Спеціальну Антикорупційну Палату для боротьби з корупцією – Президент Єврокомісії Жан-Клод Юнкер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/ukrayina-mozhe-stvoriti-specialnu-antikorupcijnu-palatu-dlya-42386>.