

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ (НА ОСНОВАНИИ АНАЛИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ)

К. КУЛИНИЧ,

аспирант кафедры организации судебных и правоохранительных органов
Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

The article is devoted to the ways of further judicial reform Ukraine in the light of the Constitutional Assembly. Considered the draft by the President of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the strengthening of guarantees of judicial independence)», expresses the author's position in respect of certain aspects of the reform of the judiciary, in particular: the need to rename the corresponding section the Fundamental Law in the «judicial power», the need to give the current legal definition of the concept of «judicial power» in a narrow and in a broad sense; analyzed the powers of the Supreme Council of Justice in accordance with the bill, as well as ways of forming his personal staff.

Key words: draft law № 2522, amendments to the Constitution of Ukraine, the judicial reform, the term «judicial power».

* * *

Статья посвящена перспективам реформирования судебной власти в Украине в свете работы Конституционной Ассамблеи. Рассматривается проект Президента Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (об усилении гарантий независимости судей)», высказывается авторская позиция в отношении отдельных аспектов реформирования судебной власти, в частности: о необходимости переименования соответствующего раздела Основного Закона в «Судебная власть»; необходимости дать современное легальное определение понятие «судебная власть» как в узком, так и в широком смысле; анализируются полномочия Высшего совета юстиции в соответствии с законопроектом, а также пути формирования его персонального состава.

Ключевые слова: понятие судебной власти, судоустройство, правосудие, статус судей, реформирование судебной системы Украины.

Постановка проблемы. 14 июня 1994 года было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейским Союзом [1], которое ратифицировано Верховной Радой Украины 10 ноября 1994 года [2]. Соглашение закрепило на законодательном уровне евроинтеграционную политику Украины, которая в дальнейшем получила отражение в многочисленных правовых актах. Так, в Стратегии интеграции Украины в Европейский Союз от 11.06.1998 г. указано, что получение... статуса ассоциированного члена ЕС – главный внешнеполитический приоритет Украины [3]. Это намерение было подтверждено в ч. 2 ст. 11 Закона Украины «Об основных положениях внутренней и внешней политики» от 01.07.2010 г., согласно которому одним из основных положений внешней политики государства является «обеспечение интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью приобретения членства в Европейском Союзе» [4].

В ноябре 2013 г. на саммите «Восточного партнерства» в Вильнюсе запланировано подписание Соглашения об ассоциированном членстве между Украиной и Европейским Союзом. Для того чтобы это произошло, нужно продолжить реформирование законодательной базы путем принятия новых законов, внесение изменений и дополнений в действующие, особенно в сфере судоустройства, судопроизводства и статуса судей.

25 февраля 2013 года в Брюсселе состоялся XVI саммит Украина – ЕС. По его результатам было при-

нято совместное заявление Главы Европейского Совета, Президента Еврокомиссии и Президента Украины, в пункте 8 которого указано, что верховенство права с независимой судебной системой является одним из фундаментальных элементов Соглашения об ассоциации. Подчеркивалось, что ЕС ожидает быстрее углубленного пересмотра законодательства, касающегося деятельности Высшего совета юстиции, судебной системы и статуса судей, с консультационной поддержкой Совета Европы и Венецианской комиссии. Была подчеркнута необходимость комплекс-

ной реформы судебной системы с соблюдением европейских стандартов [5], которую, как мы понимаем, невозможно осуществить без внесения изменений в Конституцию Украины.

Целью статьи является анализ внесенного Президентом Украины законопроекта «О внесении изменений в Конституцию Украины (об усилении гарантий независимости судей)», изложение собственных соображений о возможных путях реформирования Основного Закона в сфере судоустройства и статуса судей.

Изложение основных положений. 4 июля 2013 г. Президент Украины В. Ф. Янукович внес в парламент законопроект «О внесении изменений в Конституцию Украины (об усилении гарантий независимости судей)», регистрационный № 2522a (далее – законопроект) [6].

Законопроект содержит достаточно серьезные изменения в нормы раздела VIII Конституции Украины. В соответствии с ч. 2 ст. 93 действующей Конституции законопроекты, определенные Президентом Украины как неотложные, рассматриваются Верховной Радой Украины вне очереди. Указанный законопроект не определен как неотложный, и по-



этому приступить к его рассмотрению парламент Украины, очевидно, сможет только после утверждения *Концепции внесения изменений в Конституцию Украины*, разработка которой еще далека от завершения. Хотя можно предположить с большой долей вероятности, что основные положения законопроекта будут включены в текст Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины», который станет основой конституционного регулирования в сферах судостроительства, судопроизводства и статуса судей.

Положения законопроекта в целом отражают позиции преимущественного большинства ученых и государственных деятелей Украины, а также структур Парламентской Ассамблеи Совета Европы, в частности, Венецианской комиссии [7].

Остановимся на отдельных предложениях, которые содержатся в законопроекте.

В соответствии с п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституции Украины создание судов в Украине отнесено к компетенции Президента Украины. В законопроекте предлагается предусмотреть, что определение сети, создание, реорганизация и ликвидация судов общей юрисдикции по представлению Президента Украины будет осуществляться Верховной Радой Украины (п. 27 ч. 1 ст. 85 проекта). Таким образом, решение этих важнейших вопросов предусматривается отнести к компетенции сразу двух высших органов государственной власти Украины, что обеспечит более взвешенный подход при решении этих вопросов, ограничит проявления субъективизма. Хотя при этом остается открытым вопрос о том, нужно ли будет принимать специальный закон в отношении каждого отдельного суда, или есть возможность утверждать соответствующие акты в виде постановлений Верховной Рады Украины.

Заслуживает поддержки предложение отнести к компетенции Президента Украины решение вопросов о назначении всех судей на должности, увольнении их с должностей и соответственно сформулировать п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституции. В современных условиях бессрочное назначение су-

дей на должности осуществляется Верховной Радой Украины. Такой порядок связан с многочисленными недостатками, основными из которых являются: а) политизация процесса, связанная с особенностями отношения к претендентам или к действующим судьям со стороны отдельных политических сил и депутатов парламента; б) волокита при решении вопросов назначения или увольнения судей, обуславливающая кадровые трудности функционирования судебной системы. При решении этого вопроса нужно также учитывать, что в других европейских странах принятие соответствующих решений возложено на глав государств (президентов или конституционных монархов) или на министров юстиции. Будем надеяться, что с этим согласится и конституционное большинство Верховной Рады Украины.

В законопроекте также предлагается возложить на Верховный Суд Украины (в дальнейшем – ВСУ) «в определенном законом порядке и случаях обеспечение одинакового (единообразного) применения норм законодательства Украины всеми судами общей юрисдикции, а также осуществление других полномочий, предусмотренных Конституцией и законами Украины».

В принципе постановка вопроса о расширении компетенции ВСУ обоснованна, однако при этом нужно задуматься над сохранением оптимального баланса полномочий между ВСУ и высшими специализированными судами, полномочия которых были значительно расширены действующим законом Украины «О судостроительстве и статусе судей» от 07 июля 2010 г. [8]. На наш взгляд, обеспечение Верховным Судом Украины одинакового применения норм законодательства Украины всеми судами общей юрисдикции должно иметь место только в случаях пересмотра им в ревизионном порядке решений судов низшего уровня, вплоть до высших специализированных судов. Эти решения ВСУ должны иметь **прецедентный** характер, то есть быть обязательными для всех других судов, что нужно закрепить в тексте Конституции.

Что же касается полномочий высших специализированных судов, то считаем, что предложенное в законопроекте сохранение принципа специализации построения судебной системы уже не является актуальным, а использование в Конституции термина «суды общей юрисдикции» устарело. Потому предлагаем изменить названия судов, в частности высших специализированных, и переименовать Высший специализированный суд по рассмотрению гражданских и уголовных дел в Кассационный суд по рассмотрению гражданских и уголовных дел, Высший хозяйственный суд – в Кассационный хозяйственный суд, а Высший административный суд – в Кассационный административный суд. Считаем, что судебная система Украины должна быть закреплена в ст. 125 Конституции в таком виде:

- 1) суды первой инстанции;
- 2) апелляционные суды;
- 3) кассационные суды;
- 4) Верховный суд Украины.

Законопроектом предлагаются внести некоторые изменения в часть 5 ст. 126 действующей Конституции в части оснований для освобождения судей с должностей, с которыми в принципе можно согласиться. В частности предлагается заменить такое основание как нарушение судьей присяги (п. 5) на «привлечение его к дисциплинарной ответственности за совершение предусмотренного законом дисциплинарного правонарушения, несовместимого с дальнейшим пребыванием судьи в должности». Такое изменение связано с тем, что практикой неоднозначно толковалось понятие «нарушение судьей присяги», что могло привести к ошибочному решению связанных с этим вопросов. Можно также согласиться и с включением такого основания для увольнения судей, как отказ судьи дать согласие на перевод в другой суд в случаях ликвидации или реорганизации суда общей юрисдикции, в котором он занимает должность. Считаем, что в законодательстве о статусе судей основания для их увольнения должны быть изложены с максимальной полнотой, которая бы не допускала возможности расширительного

толкования. Кроме того, по нашему мнению, перечень оснований для освобождения судей от должности вряд ли целесообразно устанавливать на конституционном уровне, так как это возможно сделать непосредственно в Законе «О судостроительстве и статусе судей».

В законопроекте сделан большой шаг вперед на пути реформирования такого важного органа как Высший совет юстиции (далее – ВСУ) с учетом характера неоднократных рекомендаций Венецианской комиссии. При этом была использована практика функционирования подобных органов в других европейских странах под разными названиями (Высший совет магистратуры во Франции, в Италии и т. д.). Для ВСУ предлагается сохранить полномочия, предусмотренные п.п. 1-3 ч. 1 ст. 131 Конституции Украины, в действующей редакции: внесение представлений о назначении судей на должности или об увольнении их с должностей, принятие решений в отношении нарушения судьями и прокурорами требований о несовместимости, осуществление дисциплинарного производства в отношении судей ВСУ и высших специализированных судов, рассмотрение жалоб на решения о привлечении к дисциплинарной ответственности судей апелляционных и местных судов, а также прокуроров. Вместе с тем предлагается включить в ст. 131 Конституции новую для конституционного регулирования норму, согласно которой к компетенции ВСУ относится назначение судей на административные должности и увольнение их с административных должностей в судах общей юрисдикции, кроме Верховного Суда Украины, по представлению соответствующих советов судей. Эта проблема уже решена в действующем законе «О судостроительстве и статусе судей» (ст. 20), однако ввиду того, что компетенция ВСУ предусмотрена и, очевидно, в дальнейшем будет предусмотрена в Конституции, указанная норма закона должна получить отражение непосредственно в Основном Законе.

Заслуживают поддержки также положения по изменению качественного состава ВСУ, согласно рекоменда-

циям Венецианской комиссии. Большинство членов Совета, в соответствии с предложениями законопроекта, будет состоять из судей (12 из 20).

Поддерживаем положения ч. 3 ст. 127 проекта относительно поднятия минимального возраста для назначения на судебные должности с 25 до 30 лет. Это обусловлено особой сложностью задач, стоящих перед судьями, наличием больших психологических нагрузок при рассмотрении ими дел, необходимостью накопления не только определенного комплекса профессиональных знаний, но и жизненного опыта. Также одобряем предусмотренную законопроектом (п. «г» ч. 3 ст. 126) возможность для судьи исполнять свои обязанности до 70 лет, а не 65 как это ныне. Однако это положение, по нашему мнению, целесообразно распространить не на всех судей, а лишь на судей высших специализированных судов и ВСУ.

В то же время, по нашему мнению, некоторые положения законопроекта носят спорный характер. Прежде всего это касается названия соответствующего раздела Конституции, которое в современной ее редакции сформулировано как «Правосудие». Заменить его другим авторы законопроекта, очевидно, не считают нужным. И при этом не учтены конструктивные предложения ученых [9; 10] о переименовании этого раздела на «Судебную власть».

Академик Национальной академии правовых наук, Председатель Комитета Верховной Рады Украины по вопросам верховенства права и правосудия С. В. Кивалов отмечает, что именно это название используется в конституциях ряда европейских стран: Австрии (раздел третий), Болгарии (глава шестая), Греции (раздел пятый), Норвегии (раздел D), Российской Федерации (глава седьмая), Румынии (глава шестая), Хорватии (глава четвертая), Чехии (раздел четвертый) и других. С.В. Кивалов также считает, с чем нельзя не согласиться, что соответствующие разделы после внесения изменений в Конституцию следует назвать «Законодательная власть», «Исполнительная власть», «Судебная власть» [9, с. 10-11]. Со своей стороны считаем, что это соот-

ветствовало бы закреплению в ст. 6 Конституции принципу разделения властей.

Член Конституционной Ассамблеи, профессор Н. И. Мельник придерживается этой же позиции и отмечает, что нынешнее название: а) не согласуется с названиями других разделов, посвященных остальным ветвям власти; б) термин «правосудие» характеризует содержательную форму функционирования судебной власти, а следовательно, не требует закрепления на высшем нормативном уровне – конституционном; в) раздел содержит много положений, непосредственно касающихся не столько правосудия, сколько организации судебной власти [11].

До настоящего времени на законодательном уровне вообще нет адекватного, эффективного и динамичного определения понятия «судебная власть». Не содержит его и рассматриваемый законопроект. Единственная легальная дефиниция «судебной власти» содержится в Концепции судебно-правовой реформы в Украине 1992 г., которая характеризует ее как «систему независимых судов, которые в порядке, установленном законом, осуществляют правосудие» [12]. Это определение морально устарело, носит статический характер и сводится, по сути, к совокупности субъектов осуществления правосудия, то есть, судебной системы.

Юридическая энциклопедия содержит такое определение судебной власти: «одна из ветвей государственной власти, основной задачей которой является осуществление правосудия, реализуемой в форме рассмотрения судебных дел, обеспечения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц на досудебных стадиях, осуществление пересмотра судебных решений, решение вопросов, связанных с их выполнением, проведения конституционного контроля и участия Верховного Суда Украины в процедурах досрочного прекращения полномочий Президента Украины» [13].

В. В. Городовенко определяет «судебную власть» как самостоятельную ветвь государственной власти, деятельность которой осуществляет-



ся органами государственной власти (судами) в пределах предоставленной им компетенции на основе правовых принципов, установленных Конституцией и законами, только в определенной, строго регламентированной, процессуальной форме, с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина [14, с. 38].

Вышеперечисленные дефиниции не рассматривают судебную власть в динамике и выходят или из перечня органов судопроизводства – судов, или из перечня категории рассматриваемых дел (юрисдикции судов).

Чтобы дать адекватное и эффективное определение понятия «судебная власть», необходимо рассмотреть функции, которые она выполняет. Остановимся на классификации функций, которые выделил В. С. Смородинский. Он отметил, что судебная власть в соответствии с содержанием и направлениями судебной деятельности включает в себя три группы функций.

Первая группа (защита прав и свобод человека и гражданина, охрана конституционного строя Украины) определяет направленность судебного воздействия, назначение судебной деятельности.

Вторая группа (правосудие, судебный контроль, рассмотрение дел в порядке особого производства, толкование Конституции и законов Украины) является производной от первой, поскольку определяет легальную процедуру осуществления функций первой группы.

Третью группу составляют внутренние функции, связанные с судебным управлением [15, с. 105].

С точки зрения профессора Д. Н. Притыки, судебное управление является собой совокупность внутренних функций судебной системы и отождествляется с **администрированием** судебной системы, предметом которого являются: а) внутренняя организация судебных органов; б) подбор судей и народных заседателей; в) руководство работой с кадрами судебных органов; г) проверка организации работы судебных органов; д) изучение и обобщение судебной практики; е) организация работы по ведению судебной статистики [16, с. 129-130].

Считаем, что на данном этапе судебно-правовой реформы, учитывая указанные дефиниции и опираясь на системный анализ действующего закона «О судопроизводстве и статусе судей» 2010 г. [8], в **институциональном** смысле можно определить понятие «судебной власти» в *широком* и *узком* смысле.

Приведенные выше определения данного понятия относятся к узкому пониманию, поскольку отождествляют судебную власть с судебной системой (совокупностью судов, действующих в государстве), их функциями, юрисдикцией и задачами деятельности. Представители этого подхода считают, что другие органы, которые не являются судами (не осуществляют правосудия), хотя и выполняют функции администрирования судебной системы, но к судебной власти не принадлежат.

Очевидно, в *узком* смысле под **судебной властью** следует понимать систему судов, созданных на основании и в соответствии с Конституцией и законами Украины, и их деятельность по рассмотрению дел различных категорий с целью защиты правопорядка, прав и свобод человека и гражданина, интересов государства и общества в специальной процессуальной форме.

В *широком* смысле, по нашему мнению, помимо системы судов, в состав судебной власти также входят органы судейского самоуправления, Высший совет юстиции, Высшая квалификационная комиссия судей Украины, Государственная судебная администрация, Национальная школа судей Украины. Предполагаем, что в будущем данный перечень может быть расширен, в частности путем его дополнения системой мировых судов.

Считаем, что легальное определение судебной власти должно быть сформулировано не только в *узком*, но и в *широком* смысле. Другой вопрос, нужно ли перечислять и определять правовой статус всех органов судебной власти на уровне Основного Закона [17], или, возможно, статус некоторых из них необходимо урегулировать на уровне закона, так как п. 14 ч. 1 ст. 92 действующей Конституции

закрепил, что «исключительно законами Украины определяются судопроизводство, судопроизводство и статус судей».

Среди других замечаний к законопроекту следует обратить внимание на следующее.

Пунктом 5 ст. 131 законопроекта предусмотрено, что к компетенции ВСЮ относится также «осуществление иных полномочий, определенных Конституцией и законами Украины».

Исходя из необходимости обеспечить четкость правового регулирования, считаем, что не следует расплывать полномочия ВСЮ между различными нормами Основного Закона, и тем более – между Конституцией и текущим законодательством. Поэтому полномочия ВСЮ должны быть в исчерпывающем виде отражены в одной норме Основного Закона.

К полномочиям ВСЮ в законопроекте отнесено принятие решений о нарушении требований относительно несовместимости не только судьями, но и прокурорами, т. е. сохранена в этой части норма действующей Конституции. С этим можно было бы согласиться, если бы прокуратура Украины была интегрирована в состав судебной власти. Но этого не произошло до сих пор, и не предусмотрено законопроектами, которые подготовлены в рамках конституционного процесса. Поскольку на прокурорскую систему распространяется действие принципа единства и централизации, ничто не мешает Генеральному прокурору Украины провести собственное расследование по информации о нарушении тем или иным прокурором требований относительно несовместимости и принять к виновному меры воздействия в соответствии с Дисциплинарным уставом прокуратуры Украины [18], без обращения в ВСЮ. Поэтому считаем, что включать указанную норму в Конституцию Украины на будущее нет необходимости.

Совершенно непонятно лишение Генерального прокурора Украины как члена ВСЮ по должности права участвовать в голосовании при принятии ВСЮ решений в отношении судей, как это предусмотрено ч. 6 ст. 131 проекта. В таком случае воз-



никает естественный вопрос: в чем тогда заключается смысл участия Генерального прокурора Украины в составе ВСЮ?

Выводы. На основании изложенного считаем, что представленный Президентом Украины законопроект, регистрационный номер 2522а, хотя и содержит новеллы, в целом одобренные решением Венецианской Комиссии от 15.06.2013 г. и решением Совета судей Украины от 21.12.2012 г., не носит комплексного характера и не содержит всех необходимых изменений в Основной Закон, поэтому требует основательной доработки. Рассмотрение в Верховной Раде законопроектов «О внесении изменений в Конституцию Украины» до окончания Конституционной Ассамблеи разработки Концепции внесения изменений в Конституцию Украины и подготовки на ее основе комплексного проекта закона является преждевременным.

Список использованной литературы:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
2. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10.11.1994 № 237/94-ВР. – Відомості Верховної Ради України від 15.11.1994. – № 46. – Стаття 415.
3. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98. – Офіційний вісник України від 02.07.1998, № 24, стор. 3.
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України від 08.10.2010, № 40, стор. 1452, стаття 527.
5. Спільна заява за результатами XVI Саміту Україна – ЄС, який відбувся 25 лютого 2013 року в Брюсселі (повний текст документу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Politics/73257>.
6. Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежних суддів : Проект закону, реєстраційний номер 2522а від 04.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765.
7. Opinion no. 722/2013 on the draft law on the amendments to the Constitution, strengthening the independence of judges (including an explanatory note and a comparative table) and on the changes to the Constitution proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine: Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29014-e>.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 липня 2010 року. – Відомості Верховної Ради України від 22.10.2010. – № 41, № 41-42; № 43; № 44-45, стор. 1468, стаття 529.
9. Кивалов С. В. Судебная реформа в Украине: разочарования и надежды : монография / С. В. Кивалов. – Одесса : Юридична література, 2010. – 312 с.: с ил.
10. Євграфов П. Б. До методології змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/do-metodologiji-zmin-do-konstituciji-ukrajini-536>.
11. Мельник М. І. Пропозиції до проекту Концепції внесення змін до Конституції України (щодо організації та функціонування судової влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/propoziciji-do-proektu-konceptiji-vnesennja-zmin-do-konstituciji-507>.
12. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року. – Голос України від 12.08.1992 р.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. – Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2003.
14. Городовенко В. В. Принципи судової влади: монографія. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
15. Смородинський В. С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми) : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Харків, 2001. – 187 с.
16. Притыка Д. Н. Арбитражный суд: проблемы организации и деятельности : Монография. – К. : Ориане, 2000. – 320 с.
17. Конституція України, прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
18. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII. – Відомості Верховної Ради України від 28.01.1992, № 4, стаття 15.