



РЕФОРМИРОВАНИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ: ОЖИДАНИЯ И РЕАЛИИ

Наталья КВАСНЕВСКАЯ,

кандидат юридических наук, докторант

Государственного научно-исследовательского института МВД Украины

Summary

Paper is devoted to process of reforming of judicial system of Ukraine, consisting of four elements: election of new judges on basis of transparent and independent competition and formation of new Ukrainian courts; formation of a three-level court system, which includes local courts, appellate courts and Supreme Court; complete deprivation of political influence as High Council of Justice, and other agencies that conduct control of judiciary, election of judges and their appointment; structure and system of courts shall be determined exclusively by laws of Ukraine. Several issues of judicial reform and ways of their solving are considered.

Key words: judicial system, judicial reform, structural elements, three-level court system.

Аннотация

Статья посвящена процессу реформирования судебной системы Украины, состоящему из четырех элементов: избрания новых судей на прозрачном и независимом конкурсе и формирования новых украинских судов; формирования трехуровневой судебной системы, которая включает местные суды, апелляционные суды и Верховный Суд; полного лишения политического влияния как Высшего совета юстиции, так и других органов, которые проводят контроль судебной системы, избрание судей и их назначение; структура и система судов должны определяться исключительно законами Украины. Рассмотрены проблемные моменты судебной реформы и пути их решения.

Ключевые слова: судебная система, судебная реформа, структурные элементы, трехуровневая система судов.

Постановка проблемы. В данный момент в Украине происходит масштабная судебная реформа. Это достаточно сложный и всеобъемлющий процесс. Он имеет положительные и отрицательные стороны. К сожалению, реформа судебной системы Украины не меняет существующего положения вещей и оставляет ее уязвимой к политическим злоупотреблениям и коррупции.

Действительно независимый, честный и справедливый суд является основой для построения демократической политической системы и конкурентной рыночной экономики. Очевидным является то, что такой суд в Украине отсутствует.

Актуальность темы исследования подтверждается тем фактом, что трансформация структурных элементов судебной власти потребует дополнительных изменений в действующее законодательство, которое регулирует деятельность судов [1]. Поэтому судебная реформа в Украине должна быть одной из самых насущных для новой власти. Но серьезных шагов по реформированию судебной власти в Украине на протяжении двух последних лет сделано не было. Уровень доверия к судам у жителей Украины, когда-либо пользовавшихся услугами судов, является довольно низким и составляет меньше 40%. Статистика также свидетельствует, что количество нерассмотренных дел, которые накапливаются, является

очень значительным. Между тем, Европейский суд по правам человека, который является последней судебной инстанцией для 47 государств Европы, подтвердил, что Украина заняла первое место по количеству поданных жалоб. Нельзя говорить об успехе судебной реформы, если доверие к судьям предельно низкое, а их приговоры – неправосудны и опровергаются международными инстанциями.

Исходя из вышеизложенного, **целью и задачей статьи** является исследование процесса реформирования судебной власти в Украине. В данной работе исследованы как положительные, так и отрицательные стороны функционирования судебной системы страны.

Изложение основного материала. Кабинет Министров одобрил ключевые направления концепции изменений к Конституции Украины относительно судебной реформы. Предусмотрен переход к трехуровневой системе судов и определение сети судов исключительно законом. Для устранения политического влияния на судебную систему Кабинет Министров Украины предлагает создать единый коллегиальный орган, ответственный за отбор, карьеру и ответственность судей. Кроме этого, концепция изменений предполагает полную перезагрузку судейского корпуса на прозрачных конкурсных началах, полностью соответствующих стандартам соблюдения прав человека.

Особый акцент будет направлен на обеспечение доступа к судейской профессии молодым специалистам. Также предусматривается, что полномочия действующих судей, которые не заявят об участии в конкурсе или не пройдут его, будут прекращены автоматически после начала деятельности нового суда.

Таким образом, реформа состоит из четырех элементов, а именно:

1. Полная перезагрузка судебной системы, избрание новых судей на прозрачном и независимом конкурсе и формирование новых украинских судов.

2. Формирование трехуровневой судебной системы, которая включает местные суды, апелляционные суды и Верховный Суд. Действительно, большая часть дел должна решаться в местных судах и не переходить «на годы» в апелляционные, специализированные суды и в Верховный Суд Украины.

3. Сегодняшние органы по контролю над судьями не лишены политического влияния. Поэтому третий элемент нашей реформы предусматривает полное лишение политического влияния как Высшего совета юстиции, так и других органов, которые проводят контроль судебной системы, избрание судей и их назначение.

4. Элемент заключается в том, что структура и система судов должны определяться исключительно законами Украины.



Позитивно оценила текст изменений в Конституцию Украины в части правосудия и Венецианская комиссия, которая приветствовала устранение Верховной Радой Украины от процесса назначения судей, а также отмену испытательного срока для судей, отмену «нарушения присяги», как основания для освобождения судей, введение конкурсных процедур при назначении судей на должности, лишение прокуратуры полномочий по осуществлению общего надзора.

В сентябре 2015 года Комиссар Европейского Союза также поддержал решительные намерения Президента Украины Петра Порошенко по проведению конституционной реформы, в частности, радикальных изменений в судебной системе.

Недавно Президентом Украины уже был подписан Закон Украины «Об обеспечении права на справедливый суд» [3]. Данный закон закладывает правовые основы для проведения судебной реформы, которая бы обеспечила эффективную защиту прав и свобод граждан, интересов юридических лиц в судебном порядке, практическую реализацию права на справедливый суд.

Закон предусматривает конкурсный отбор судей, тотальную переаттестацию судей, четкий перечень возможностей отстранения судей и привлечения их к дисциплинарной ответственности. Согласно документу, выводы Верховного Суда Украины по применению норм права становятся обязательными для субъектов властных полномочий, а суды должны учитывать, что обеспечит единообразное применение норм права.

В соответствии с международными стандартами регулируются вопросы создания судов, назначение судей на административные должности, оптимизации состава судов и их деятельности. Органы исполнительной власти не будут иметь влияния на процедуры создания судов и определения количества судей. Уменьшается количество административных должностей в судах и состав судей приводится в соответствие с реальной нагрузкой. Уточняются и усиливаются гарантии независимости и неприкосновенности судей, их права и обязанности, вводится новый текст присяги судьи.

Становятся более прозрачными порядок назначения судьи на должность,

включительно с процедурами отбора кандидатов, отборочного и квалификационного экзаменов, подготовки и обучения кандидатов на должности судей. Регулируются процедуры избрания судей бессрочно и их назначения и перевода в другие суды, которые должны проходить только на конкурсной основе.

Также регламентируется независимое оценивание профессионального уровня судьи, от результатов которого будет зависеть его дальнейшая карьера. Вводится аттестация уровня квалификации судей.

Кроме того, документ предусматривает четкое определение оснований и порядка осуществления дисциплинарного производства относительно судей, введение 8-ми видов дисциплинарных взысканий, четкие сроки привлечения судей к ответственности и сроки погашения дисциплинарных взысканий. При этом устанавливаются гарантии защиты прав судей и состязательности в дисциплинарном производстве.

Таким образом, Закон Украины «Об обеспечении права на справедливый суд» вводит в действие достаточное количество прогрессивных норм, которые помогут вершить правосудие в нашей стране более гуманно. Но на практике не все новшества, присутствующие в этой нормативно-правовом акте, можно реализовать в полной мере. Для этого необходимо внести ряд изменений в Основной Закон. 22 декабря Верховная Рада включила в повестку дня сессии законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины относительно правосудия и направила его в Конституционный Суд Украины. Соответствующее постановление поддержал 291 народный депутат.

Но и внесение изменений в Конституцию еще не гарантирует реальных изменений в системе правосудия. Критически важным является обновление судейского корпуса, для осуществления которого еще не разработан даже проект соответствующего закона.

Не стоит забывать и о том, что судебная реформа является второй из

трех составляющих изменений к Конституции Украины наряду с децентрализацией и вопросами прав человека. Соответствующий проект изменений относительно правосудия Конституционная комиссия утвердила еще 4 сентября, а в октябре его одобрила Венецианская комиссия. Основными целями реформы является деполитизация судебной системы и обеспечения ее независимости.

Однако быстрого результата от реформ ждать не стоит. Результат многих позитивных начинаний в нашей стране был нивелирован усилиями граждан, которые были замешаны в противоправных коррупционных деяниях.

Действительно, наибольшими проблемами украинской судебной системы является коррупция в судах всех уровней и зависимость судей от крупных капиталистов и политиков. Изменения в Конституцию Украины не касаются направления антикоррупционных мероприятий, однако должны решить вопрос зависимости судей. В частности, полномочия Президента по назначению судей, а парламента – избрания их бессрочно должны быть переданы Высшему совету правосудия, который должны создать после реорганизации Высшего совета юстиции. А значит, карьера судей и вопросы их увольнения больше не будут зависеть от Верховной Рады и Президента Украины.

Однако изменения в Конституцию Украины хоть и закладывают фундамент для оздоровления судебной системы в будущем, не решают ее сегодняшних актуальных проблем. Главной из них является обновление судейского корпуса. Сегодня суды часто выносят неправосудные решения, не защищают права физических и юридических лиц. Здесь нужны не изменения в Конституцию Украины, а другие меры, которые можно ввести на уровне обычного закона.

Именно поэтому, по нашему мнению, изменения в Конституцию Украины относительно правосудия надо принимать только вместе с пакетом законопроектов, которые детализируют процесс реорганизации судов, обновление судейского корпуса, назначения новых судей в суды на прозрачных конкурсных началах. Подготовить соответствующие законопроекты надо до голосования по изменениям в Конституцию



Украины в следующем чтении. Без решения вопроса обновления судейского корпуса путем создания новых судов и назначения туда судей за прозрачными конкурсами изменения к Конституции Украины и судебная реформа не будут иметь никакого смысла.

В случае положительного заключения Конституционного Суда во втором чтении Верховная Рада Украины должна принять законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины относительно правосудия конституционным большинством в 300 голосов. Напомним, что за направление документа в Конституционный Суд проголосовал 291 депутат. Однако законопроект может набрать 300 голосов, особенно если на повестке дня будет стоять еще и пакет имплементационных законопроектов.

Впрочем, принятие конституционных изменений весной 2016 года еще не будет означать мгновенных реальных изменений в сфере правосудия. Если изменения будут внесены в феврале-марте 2016 года, тогда в 2016 году можно провести первый этап реформы – оценки судей высшего уровня и реорганизации высшего уровня (ликвидация специализированных судей, передача их полномочий новому Верховному Суду). Это уже дало бы положительный сигнал, что судебная реформа запущена. На дальнейшие же изменения, результатом которых должно стать обновление судебной системы, нужно будет еще примерно два года.

С другой стороны, по мнению экспертов Реанимационного пакета реформ Романа Куйбиды [4] судебная реформа от Конституционной комиссии фактически консервирует существующую систему. По его словам, активисты хотят ее упростить, а судей не переаттестовывать самих, как предлагается, а набрать в обновленные институты новый персонал по конкурсу, как это происходит сейчас с правоохранителями. На конкурс могут подавать заявки как новые люди, так и теперешние работники системы, но на равных началах. Соответствующая электронная петиция зарегистрирована на сайте Президента.

Действительно, украинскому судопроизводству нужны новые люди, и начать этот процесс нужно сверху: эффективность апеллиционной и кас-

сационной инстанций определяет качество правосудия. Переаттестация не даст должного результата, потому что для увольнения судьи в результате переаттестации должен быть соблюден очень строгий стандарт доказывания, то есть фактически тот орган, который проводит переаттестацию, должен доказать, что судья что-то сделал не так. Тогда как в процессе конкурса каждый участник должен доказать, что он лучший.

Реформы в судебной системе позволяют сделать прозрачным процесс утверждения судей на должности, решение по которым принимает Высший совет юстиции и Президент Украины Петр Порошенко, однако законодательство не уточняет, каким образом они будут согласовывать решения между собой. Это оставляет открытой возможность продвижения кандидатов и Президентом, и Советом юстиции при назначении судей и является свидетельством запутанной системы назначения судей. И такая система уязвима к политическим злоупотреблениям и коррупции.

На наш взгляд, проблемными моментами судебной реформы являются следующие:

1. Президент сохраняет за собой право перемещать судей из одного суда в другой, что дает ему право наказывать и премировать судей. Речь идет о сохранении за Президентом и парламентом полномочий, которые не предусмотрены Конституцией, например, перевод судей. Конституция предусматривает, что Президент только назначает судей, а парламент их избирает бессрочно. Предложения отстранить от процедуры перевода парламент и Президента были, но их не учли. Сейчас депутатский комитет, рассматривая кандидатуры судей для избрания, половину из них отправляет обратно.

Венецианская комиссия и Европейский суд по правам человека утверждают, что парламент – не тот орган, который может выяснять факты по проверке судей, поскольку это политический орган. Создается впечатление, что исправлять эти ошибки не будут, потому что в АП сказали, что учтут замечания при подготовке изменений в Конституцию. Правильно, что продолжается процесс наработки изменений в Конституцию, но неправильно,

что откладывают корректировки этого закона, и он будет работать в несколько искаженном виде. Кроме того, есть опасность сознательного затягивания процесса внесения изменений в Конституцию. Так было во времена Януковича – в 2010 году приняли закон, Венецианская комиссия сделала много замечаний, и началась подготовка изменений в Конституцию. Фактически корректировать этот закон не удалось.

2. Также нечетко определены основания для увольнения за нарушение присяги. Судья должен знать, за что его могут наказать и уволить. Закон должен провозгласить, что только серьезные дисциплинарные проступки, такие как уголовное преступление, являются основанием к увольнению. Одно из оснований, выписанных в законе – «недобросовестное поведение», другое основание, которое можно еще шире применять – «совершение действий, дискредитирующих звание судьи, и которые унижают авторитет правосудия». Существование таких критериев фактически дает возможность держать судей на крючке. Невозможно найти судью, который не совершил бы что-то такое, что можно было бы истолковать по таким широким основаниям. Также отсутствуют специфические критерии для квалификационного оценивания судей судов разных уровней. Сейчас появилось квалификационное оценивание судей. Судья, который хочет сделать карьеру – например, стать судьей высшего апелляционного суда, должен пройти конкурс. Но этот конкурс предусматривает составление теста и исследования судейского досье. Критериев, по которым будут оценивать судей во время этого теста, нет.

Очевидно, в судейском корпусе будут большие увольнения, и многие судьи уйдут с должности добровольно, не проходя через эту процедуру, и образуется много вакансий. Возникает вопрос, каким способом будут заполняться эти вакансии. Этот вопрос важнее, чем увольнение действующих судей. После люстрации должны не просто измениться лица, а должны прийти качественно новые судьи. Общественный контроль в виде пристального внимания общественных организаций и журналистов в процесс, что будет происходить, очень важен. Квалификационное оценивание будет



NON-APPLICATION OF SAFEGUARD MEASURES TO DEVELOPING COUNTRIES

Nataliia KOVALCHUK,

postgraduate, V.M. Koretskyi Institute of State and Law, NAS of Ukraine

Аннотация

В статье анализируются положения Соглашения ВТО о защитных мерах, предусматривающие неприменение защитных мер к развивающимся странам; проводится сравнительное изучение применения членами ВТО, в том числе Украиной, этих положений на практике; и делается вывод о необходимости усовершенствования нормативно-правовой базы Украины и практики применения защитных мер с целью обеспечения соблюдения обязательств по Соглашению ВТО.

Ключевые слова: ВТО, защитные меры, развивающиеся страны.

Summary

The paper analyses provisions of WTO Agreement on Safeguards envisaging non-application of safeguard measures to developing countries; conducts a comparative study of practical application of these provisions by WTO members, including Ukraine; and concludes that Ukraine's legal framework, as well as its practice in application of safeguard measures, should be improved to ensure compliance with its obligations under WTO Agreement.

Key words: WTO, safeguard measures, developing countries.

A problem statement. Unlike overwhelming majority of WTO members, Ukraine initiates safeguard investigations and applies safeguard measures relatively frequently that requires compliance with provisions of WTO Agreement on Safeguards (SGA), which specifically oblige WTO members to exclude developing countries from the measures.

Relevance of research topic is determined by lack of comparative studies on this issue, as well as by recent conclusions of Panel in Ukraine – Passenger Cars, which found that Ukraine's measures were inconsistent with ten provisions of WTO agreements.

Exclusion of developing countries from safeguard measures has been studied in works by Y.S. Lee, P.C. Mavroidis, F. Piérola, A.O. Sykes, M.J. Trebilcock, J.M. Wauters and others.

The purpose of this paper is to analyse provisions of SGA stipulating for non-application of safeguard measures to developing countries, and their interpretations by WTO Panels and Appellate Body (AB); to conduct a comparative study on practical application of these provisions by WTO members, including Ukraine; and to make recommendations on improvement of Ukraine's relevant legal framework.

The results of study. Ukraine is among few WTO members, which continue to invoke provisions of Article

XIX of GATT 1994 and SGA relatively often. Under GATT developed countries (Australia, Canada, EU and US) were leading users of safeguard measures. Nowadays, developing country members, primarily India, Indonesia and Turkey followed by Ukraine, are most frequent users of safeguards [1].

As of 25 October 2015 safeguard investigations were being conducted and/or safeguard measures were applied by only 20 WTO members from South America (3), Africa (5), Asia (9), Ukraine, as well as Armenia and Russia (the EAEU measures), and over two measures were applied by Indonesia (7), Turkey (6), India (3), Philippines (3) and Thailand (3) [2, p. 12–15]. After having revoked safeguard measures on imports of passenger cars since 30 September 2015, now Ukraine applies 2 measures and is conducting 1 investigation [2, p. 14–15].

Unlike anti-dumping and countervailing measures, which are intended to offset unfair trade practices, safeguard measures must be applied on an MFN basis. Pursuant to SGA Article 2.2 safeguard measures must be applied to all imports irrespective of their source [3, p. 275]. From an economic standpoint, non-discriminatory application of safeguard measures prevents trade diversion, i. e. replacement of more «efficient imports» by imports from less efficient producers in third countries excluded from measures [4, p. 63].

предусматривать тесты, но сможет ли тест отличить коррупционера от не коррупционера – вопрос сомнительный. По мнению экспертов, после этой процедуры немало преступников смогут остаться на должности. Возможность освобождения судьи от должности за нарушение присяги, если он не прошел переаттестацию, – Венецианская комиссия сделала замечание по этому поводу, говоря, что это положение нужно подкрепить изменениями в Конституцию.

Высший совет юстиции должен играть решающую роль в обеспечении независимости судебной системы, поэтому крайне важно, чтобы ни одна политическая организация не имела достаточного количества рычагов воздействия на нее.

Выводы. Отметим, что изменения являются шагом вперед для Украины, по сравнению с предыдущей системой судебной власти. Поправки к законодательству о судебной системе в Украине показывают серьезность намерений Президента Украины по ограничению полномочий Президента и, кроме того, говорят о его серьезном отношении к реформе коррупционной судебной системы.

Список использованной литературы:

1. Уровень доверия украинцев к судам составляет почти 40%: исследование. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://censor.net.ua/news/322536/uroven_doveriya_ukraintsev_k_sudam_sostavlyayet_pochti_40_issledovanie.

2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 41 / № 41–42; № 43; № 44–45 / . – 1468 с. – Ст. 529.

3. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 18, № 19–20. – 1054 с. – Ст. 132 / 1010 с. – Ст. 132.

4. Пропозиції Реанімаційного пакету реформ до законопроектів, підготовленого робочою групою з питань правосуддя та суміжних правових інститутів Конституційної комісії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rpr.org.ua/ua/groups-rpr/judicial-reform>.