

ВІСНИК

інформаційний бюлетень

Центру суддівських студій



Тема номеру:

Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні

Суд в системі розподілу гілок
влади

Принципи побудови судової
системи

Статус судді

Резолюція конференції
“Стан та перспективи розвитку
правосуддя в Україні”



За фінансової підтримки:
Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва

Тема номеру:

Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні



3 Судова реформа

Вступ

Конференція “Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні”

4 ■ Чернушенко А.В. Проблеми правосуддя - до нагального вирішення

5 ■ Сірий М.І. Судова влада та основи її організації в демократичному суспільстві

8 ■ Савенко М.Д. Питання судової реформи та незалежності суддів в Україні

12 ■ Сердюк В.В. Дотримання принципів побудови судової системи в організації спеціалізованих судів апеляційної ланки

13 ■ Савенко М.Д. Засади адміністрування судів

16 ■ Бойко В.Ф. Питання адміністрування в судовій системі

18 ■ Захарова О.С. Незалежність суддів та їх відповідальність

21 ■ Прилуцький С.В. Висновок до законопроектів „Про судоустрій і статус суддів”

25 Учасники конференції про судову реформу

28 Резолюція конференції “Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні”



18 березня 2009 року у Верховній Раді України відбудуться парламентські слухання «Про стан здійснення правосуддя в Україні», підсумки і рекомендації яких зможуть бути враховані шляхом внесення поправок до проектів законів "Про судоустрій України" та "Про статус суддів".

З метою залучення представників судової влади, науковців, громадськості до визначення концептуальних питань законодавчого врегулювання судоустрою і статусу суддів в Україні **27 лютого 2009 року** в конференц-залі Апеляційного суду м. Києва (м. Київ, Солом'янська площа, 2-а) відбулась одноденна конференція "Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні", в якій взяли участь судді Верховного Суду України, апеляційних та місцевих судів м. Києва та Київської області, судді - члени Всеукраїнської незалежної суддівської асоціації з різних регіонів України, науковці, представники міжнародної та української громадськості.

Учасникам конференції пропонувалося обговорити стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні, розробити пропозиції до парламентських слухань та сформулювати зауваження до законопроекту "Про судоустрій і статус суддів".

Під час конференції були обговорені наступні питання:

1. Суд в системі розподілу гілок влади (*роль судової влади в демократичному суспільстві, судовою владою в системі стримувань та протипаг при розподілі влади, судовою владою і державною політикою*)

2. Принципи побудови судової системи (*загальні засади побудови судової системи, спеціалізація в судовій системі, правила підсудності та розподіл компетенцій в судовій системі, адміністрування*)

3. Статус судді (*суддя в демократичному суспільстві, добір та призначення на посаду судді, кар'єра судді, дисциплінарна відповідальність та припинення повноважень судді, гарантії незалежності суддів*)

За результатами обговорень під час конференції її учасниками була прийнята Резолюція, текст якої представлений на стор. 28.

Конференцію організували Центр суддівських студій, Апеляційний суд м. Києва, Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація в рамках проекту "Підтримка судової реформи в Україні. Сприяння зміцненню незалежності суддів" за сприяння Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва.

Пропонуємо увазі читачів виступи учасників конференції.

“Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні”

науково-практична конференція,
27 лютого 2009 року, м. Київ

Проблеми правосуддя - до нагального вирішення

На сьогодні існує надзвичайно багато проблем, які ми вже неодноразово обговорювали, з приводу яких, на жаль, немає єдиної думки в суддівському колективі.

Якщо звернути увагу на законодавство, що існує нині, то можна побачити, що цілий ряд

положень навіть чинного законодавства не реалізовано. Не можна не помітити, що Закон «Про судоустрій», прийнятий у 2002 році, а це не так давно, передбачав і створення Касаційного суду України і Апеляційного суду України, і суду присяжних – в цій частині залишився нереалізованим. Що це? Була допущена помилка чи свідомо не допустили реалізацію закону в цій частині? Мабуть є і те, й інше. Я не думаю, що коли приймали Закон «Про судоустрій», не було відповідного наукового супроводу

чи його не обговорювали з юристами, суддями. Безперечно, обговорювали. Але чому закон залишився нереалізованим у цій частині?

Стосовно Касаційного суду, то, звичайно, немає правових підстав зупинитися на цій проблемі, оскільки є відповідне рішення Конституційного Суду і його необхідно сприймати таким, яке воно є.

Але до сьогодні не створений Апеляційний суд, не діє суд присяжних. Кажуть, що він не потрібний. Але ж він передбачений і Конституцією, і навіть Кримінально-процесуальним кодексом України.

Не можна не звернути уваги на таку величезну проблему, яка існує в правосудді, - перевантаженість місцевих судів. Сьогодні у районних судах міста Києва, а подібна ситуація, мабуть, існує і в інших містах, припадає по 360 одиниць на одного суддю. Це ненормальне явище. Чому ми не починаємо судову реформу саме з цього ланцюга судової системи? Зараз велику кількість справ передають знову від окружних адміністративних судів до місцевих загальних судів.

Отже, перш за все треба вирішувати проблему з навантаженням у районних судах.

Я вважаю, що є багато позитивних прикладів і нічого не треба придумувати. В багатьох країнах світу існують мирові судді. У Верховній Раді України також зареєстрований відповідний законопроект, котрий проходить правову експертизу. Якщо на нього подивитися, то норми матеріального права і процесуального права, і норми судоустрою – все зібрано в одному законопроекті. Сама ідея запровадження мирових суддів – вкрай необхідна, вона буде корисною, але не можна створювати щось на зразок товариських судів, як пропонується в цьому законопроекті. Потрібно в обов'язковому порядку вести розмову про необхідність створення мирових суддів у рамках судової системи, передбачити апеляційне оскарження до районних судів рішень мирових суддів, запровадити дієвий нормальний інститут мирових суддів.

Законодавство України, зокрема Конституція, передбачає запровадження суду присяжних, на сьогодні він не діє і про це теж треба говорити. І не слід говорити, що він нам не потрібний: він є в Канаді, в Сполучених Штатах Америки, у Франції. Суди різні, але вони є. Я жодного разу не чув, щоб судді цих країн заявляли, що цей інститут не потрібний. Чому в такому разі нашому суспільству не потрібен цей інститут?

Ми часто чуємо думки про корумпованість судової системи, про її замкнутість, хоча часто це лише політичні заяви, котрі не мають реального підґрунтя. То хіба в цій ситуації не потрібний нам такий демократичний інститут як суд присяжних, який допускає участь широкої громадськості у розгляді складних кримінальних справ? Безперечно, потрібний.

Ми бачимо, яка у нас є невизначеність у плані адміністрування судів – це теж велика проблема. Добре, що ми створили Державну судову адміністрацію, але ж треба звернути увагу і на ефективність цієї роботи. Чому ми до цього часу не пов'язали діяльність ДСА з апаратами судів, які є в кожному суді? По суті у нас управлінська діяльність повністю розірвана. Якщо



**Чернушенко
Антон Васильович,**
голова Апеляційного
суду міста Києва

це так, то про яку ефективність можна вести мову?

Надзвичайно важливе питання про створення вищих судів. Ми вже створили ланку адміністративних судів, але ефективності не досягли. Можна було йти іншим шляхом – запроваджувати відповідну спеціалізацію в районних, апеляційних судах, створюючи відповідні колегії, і не треба було б витратити величезні кошти на створення місцевих та апеляційних окружних судів. Йти цим шляхом і створювати знову Вищий кримінальний суд, Вищий цивільний – це взагалі якась утопія і шкода від цього буде і для держави, і для суспільства. Уже й так настільки далеко віддалили суди від людей,

що навіть юристам складно розібратися. Чому не можна створити єдиний процесуальний кодекс, який би визначав особливості розгляду різних категорій справ?

Ми повинні звернути увагу і на судову практику і відверто визнати, що не існує на сьогодні єдиної судової практики, і це величезна шкода для правосуддя. Окремі постанови приймає Верховний Суд України, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України. Хіба не достатньо одного Пленуму Верховного Суду України, який би формував судову практику? Це надзвичайно важливе питання і на нього теж слід звернути увагу.

Судова влада та основи її організації в демократичному суспільстві

Українська судово-правова реформа як на практичному, так і на законопроектному та науковому рівнях ставить на порядок дня чималий масив проблемних питань, що потребують вирішення. Успішне та правильне їх розв'язання прямо залежить від визначеності у загальних підходах. Насамперед, така визначеність необхідна відносно розуміння природи судової влади та ролі суду у демократичному правопорядку.

Загальновідомо, що судова влада формується в суспільстві задовго до появи держави. Соціальна потреба у виникненні та існуванні судової влади викликається об'єктивною необхідністю розв'язувати конфлікти у несиловий спосіб, а також потребою у зберіганні правил людського співіснування. З моменту свого народження судова влада в протигагу владі сили виступає владою мудрості, розсудливості, справедливості, владою пошуку істини. Не даремно, починаючи з первісних форм своєї реалізації, судова влада надавалась тим особам, які користувались в суспільстві найбільшим авторитетом.

За своєю природою судова влада є владою над конфліктом, владою над спором про факти і право. Це влада по застосуванню права в суді, що ми і називаємо *п р а в о с у д д я м*.

На відміну від політичної влади влада судова є соціальним авторитетом аполітичного наповнення. Так, в основі законодавчої та виконавчої влади лежить політична доцільність як форма реалізації політичних

ідей. Ця доцільність присутня не лише в діях даних влад, але і в їх витоках. Джерелом політичної влади є ідея про спосіб вирішення матеріальних потреб суспільства у забезпеченні його життєдіяльності (щодо їжі, одягу, житла, захисту від всіляких загроз). В демократичному суспільстві, здобувши широку соціальну підтримку, політична ідея перетворюється у політичну владу. Політична влада є завжди владою „сьогоднішньої” більшості. Судова ж влада є владою всіх поколінь суспільства, що доклались до справи формування правил співіснування, формування національного права. В основі судової влади лежить ідея про право, про його панування в суспільному організмі.

Носіями, безпосередніми суб'єктами реалізації судової влади є судді та визначені законом судові колегії. Специфікою судової влади є її повна концентрація „в руках” того органу правосуддя, який здійснює провадження у конкретній судовій справі. Відповідно, обов'язковою умовою функціонування судової влади є забезпечення незалежності суддів.

Судова влада функціонує, неодмінно, в межах принципу правомірності, вступає в дію лише за наявності правового спору та за ініціативи суб'єкта,



Сірій Микола Іванович, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, кандидат юридичних наук

право якого порушено. У демократичному правопорядку юрисдикція судів поширюється на всі без виключення правові конфлікти, що виникають у державі.

Найважливіше завдання судової влади полягає в тому, щоб шляхом розгляду та вирішення правових спорів забезпечити визначені правом межі свободи, рівність всіх перед законом і судом при балансі публічних та приватних інтересів.

В сучасному розумінні судова влада є владою, що здійснюється в інтересах всього суспільства, і виступає однією із форм реалізації державного суверенітету. Нинішня українська політико-правова думка на рівні загальної тенденції, на жаль, ґрунтується на розумінні влади як способу примусу, способу управління, в основі якого лежить підлеглість. Природа судової влади „не вписується” в ці надмірно вузькі рамки праворозуміння.

В Україні судова влада взаємодіє з законодавчою та виконавчою владами на засадах принципу поділу влад. На жаль, при його тлумаченні нерідко застосовується буквально розуміння. Так, принципово невірною є посилка про те, що судова влада виділяється із державної влади як її елемент, що судова влада є лише однією із функцій державної влади. Насправді, судова влада не народжується шляхом розподілу державної влади на три складові, на три функції. Навпаки, державність народжується і формується зусиллями, в тому числі судової влади. Зокрема, історично так склалось, що творення державності сучасних європейських країн в процесі централізації влади спиралось на діяльність саме загальних судів, які поширювали на всю територію відповідної країни дію загального для всіх підданих (громадян) права.

Окрім того, визначення судової влади в буквальному розумінні як органу державної влади не узгоджується і з фундаментальним правилом про те, що ніхто не може бути суддею у своїй власній справі. Виходячи із цього правила, суд як орган державної влади не може визнаватись належним судом для спорів, однією із сторін в яких є будь-який орган державної влади.

Виходячи із природи судової влади не може поряд з державною політикою існувати окрема судова політика, але, одночасно, не може бути ефективного правосуддя без ґрунтовної правової ідеології, у формуванні якої судова влада повинна брати найактивнішу участь.

Починаючи з Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 року, українська правова система послідовно втілює і розвиває

принцип розподілу влад. В системі розподілу влад кожна влада є самостійною та незалежною, є владою з належною повнотою повноважень та відповідальності перед суспільством за свою сферу. Повнота судової влади цілком обумовлена її природою. Виходячи із того, що судова влада є владою над правовим конфліктом, відповідно, і весь механізм розв'язання правових конфліктів має перебувати в сфері дії судової влади.

Абсолютно правильно зосереджуючи увагу на важливості ідеї розподілу влад, ми не рідко перебільшуємо значення, обсяги покриття цього принципу. Зокрема, лінії розподілу влад не проходять і не можуть проходити через юридичну систему як механізм розв'язання правових конфліктів. Як відомо, юридична система має свій спосіб розподілу функцій. Цей розподіл - процесуальний, і здійснюється він в межах процесуальної форми та за її логікою. Саме за правилами побудови процесуальної форми суб'єкти процесуальних відносин поділяються на тих, хто обвинувачує і хто захищається, хто позивається до суду і хто тримає відповідь перед судом. Відповідно, вся юридична система як система розв'язання правових конфліктів має перебувати під єдиною владою - владою судовою.

Розуміння повноти судової влади має цілий ряд вимірів.

В формулі незалежності суддів традиційно закріплюється вимога їх підкорення закону (в демократичному суспільстві застосовується широке розуміння, тобто підкорення праву). Будучи владою „підзаконною” і не маючи повноважень відмінити закони, суд наділений повнотою права їх тлумачити. При цьому, всі судді, незалежно від інстанції, мають рівне право на тлумачення законів. Будучи владою „підзаконною”, судова влада є відповідальною за забезпечення законності в усіх сферах суспільного життя, а у випадках неповноти, недоскональності та суперечливості закону повнота судової влади забезпечується дією принципу верховенства права.

Повнота судової влади над сферою розв'язання правових конфліктів вимагає повноти повноважень не лише при розгляді справ в суді, але і при здійсненні судового контролю. В сфері кримінальної юстиції поза судовим контролем не можуть перебувати ані стадії провадження, ані органи кримінального переслідування.

Повнота судової влади неминує вимагає контролю суду і за сферою виконання судових рішень.

Під повною владою суду має перебувати і сфе-

ра дисциплінарної відповідальності суддів, прокурорів та адвокатів.

Не може бути відділеною судова влада і від сфери навчання правників – майбутніх учасників процесу розв'язання правових конфліктів. А навчання суддів є прямим обов'язком судової влади.

В системі розподілу влад важливе значення мають інструменти стримувань і противаг. Судова влада не може мати ні повноважень, ні засобів для оцінки державної політики, що реалізується Парламентом, Президентом та Урядом, водночас саме вона повинна мати необхідну владу для розв'язання всіх правових спорів, захисту прав і свобод особи, забезпечення додержання законності і конституційності в діях і рішеннях всіх суб'єктів правовідносин, що виникають у державі.

Участь представників інших гілок влади у роботі інституцій з формування корпусу суддів та забезпечення функціонування судової влади цілком допустима, але, ця участь має виключати будь-які політичні та інші негативні впливи. Водночас, коректною має бути участь судової влади в сфері відповідальності інших влад, зокрема у процедурах застосування імпичменту до вищих посадових осіб у державі.

Природа судової влади та логіка процесуальної форми має лежати в основі розбудови судової системи. Зокрема, її архітектуру у вертикальному вимірі визначають такі три основні процесуальні функції як розгляд справи по суті, апеляція та касація. Відповідно, штучно створені форми перегляду судових рішень на кшталт виключного провадження лише спотворюють та ускладнюють систему правосуддя.

Світовий досвід не знає прикладів побудови судової системи на засадах розподілу спорів на приватно-правові та публічно-правові. Навпаки, єдність права обумовлює єдність загальних судів, зокрема, органічне поєднання кримінальної та цивільної юстиції.

Не можуть бути ідентифіковані як окремі принципи побудови судової системи принципи територіальності та спеціалізації. Зокрема, при розміщенні судів на території держави застосовуються різні підходи, які передбачають як співпадіння, так і неспівпадіння судових округів з адміністративно-територіальним устроєм.

Спеціалізація теж не є принципом. Відрізняють спеціалізацію суддів в межах судової ланки чи судової інстанції і спеціалізацію судів як форму утворення відмінних від загальних, тобто особливих, а саме спеціалізованих судів. В цьому ж контексті обґрунтованою є заборо-

на на створення надзвичайних судів, але незрозумілою - заборона на створення особливих судів.

Через те, що спеціалізація, територіальність та інстанційність як категорії не відповідають характеристикам правового принципу і не мають однозначної визначеності, вони і не знайшли свого відображення у конституційній практиці, зокрема, європейських країн.

З огляду на вимоги, що диктуються правилами підсудності, судові системи, які поряд з загальними судами включають також і суди спеціалізовані, не можуть вибудовуватись у формі симетричної структури. Навпаки, всі сучасні розвинені судові системи є асиметричними.

З очевидністю українській судовій системі не вистачає мирових судів. Разом з тим, їх створення не може відбуватись на основі штучного виділення до їх майбутньої юрисдикції „всліпу” відібраних складів адміністративних правопорушень. Мирова юстиція потребує визначеності на рівні предмету і методу тих правовідносин, на сферу яких буде поширюватись її юрисдикція.

Один із фундаментальних принципів побудови судової системи полягає в необхідності забезпечення загального та рівного доступу до правосуддя. Загальновідомо, що більш високий рівень доступу забезпечує саме диференційована судова система, основу якої складають загальні суди як суди повної компетенції, а в якості логічного їх доповнення виступають суди спеціалізовані з обмеженою компетенцією, особливим статусом суддів та особливою спрощеною процедурою розгляду справ, а також мирові суди як форма місцевої юстиції.

Історично розвиток судових систем відбувався на засадах утвердження тісних організаційних та функціональних зв'язків між судами та прокуратурою і адвокатурою. Цей напрямок неодмінно потребує додаткових акцентів на нинішньому етапі реформування.

Подальше здійснення судової реформи в Україні, зокрема і в умовах політичної та соціально-економічної кризи вимагає підкресленої уваги в частині збереження єдності, зовнішньої і внутрішньої самостійності та незалежності судової влади як найважливіших підвалин демократичного правопорядку.

Питання судової реформи та незалежності суддів в Україні

Проведення судової реформи має відбуватися в період політичної та економічної стабільності у державі. Лише за таких умов можна розраховувати на її результативність, досягнення визначеної мети, виконання поставлених перед

нею завдань, створення надійного механізму забезпечення незалежності суддів. За політичної стабільності, як правило, виключається відверте протистояння політичних сил, владних інституцій, питання функціонування суспільства і держави вирішуються шляхом консенсусу, політичний і державний механізми діють злагоджено, що дозволяє успішно проводити необхідні реформи. За такої ситуації суспільство і політичні сили прагнуть і вживають усіх заходів до втілення найкращих надбань цивілізації, сучасних правових цінностей та ідеалів в різних сферах суспільного життя. За політичної нестабільності

владні політичні сили намагаються всіляко і різними засобами, в тому числі і через відповідні правові форми, закріпити свою пріоритетність у владарюванні, механізми впливу на певні сфери суспільного життя, функціонування суспільства та діяльності державних інституцій, зокрема і на органи судової влади.

Будь-яка реформа супроводжується, як правило, внесенням певних корективів в існуючий правопорядок, реформуванням відповідних управлінських систем, вдосконаленням правових механізмів діяльності органів влади. Проведення відповідної реформи вимагає певних фінансових і матеріальних затрат, без яких поставлені перед нею цілі і завдання не будуть повністю, а можливо і взагалі, виконані.

Запропонованим до другого читання у Верховній Раді України проектом Закону України "Про судоустрій і статус суддів" (далі - Законопроект) передбачається істотне реформування системи судів загальної юрисдикції, утворення двох окремих підсистем судів кримінальної та цивільної юрисдикції від місцевих до вищих, а також дволанкової системи місцевих судів, запроваджується нова інституція щодо вирішення питань відповідальності суддів - Дисциплінарна комісія суддів України. Реалізація положень Законопроекту потребує значних фінансових і матеріальних затрат на приміщення і обладнання для новостворюваних судів, збільшення чисельності

працівників апарату судів і суддів. В умовах світової економічної кризи, яка не минула і Україну, на реформування існуючої системи судів загальної юрисдикції, яка справляється з виконанням функцій, покладених на судову владу, в державі немає необхідних коштів. Без належного фінансування Законопроект немає реальної перспективи втілення його в життя і не досягне поставленої перед ним мети. За таких умов прийняття Законопроекту як кодифікованого законодавчого акта не має сенсу.

Успішність та ефективність судової реформи значною мірою залежатиме від чіткого визначення її мети, завдань, засад, засобів досягнення кінцевого результату, складу виконавців, що повинно бути закріплено у відповідному документі, прийнятому компетентним органом. При визначенні такого органу необхідно виходити із спрямованості судової реформи та конституційно встановлених повноважень, відповідних органів державної влади.

За своєю природою проведення судової реформи обмежено певною сферою суспільних відносин, що виникають при здійсненні судової функції держави. В процесі судової реформи реалізується визначений державою характер і напрямок її діяльності, тобто судова політика. Остання є складовою таких більш широких понять як правова політика і внутрішня політика держави. Визначення засад внутрішньої політики віднесено Конституцією України до компетенції Верховної Ради України. Парламенту належать і повноваження приймати закони, виключно якими визначаються, зокрема судоустрій, судочинство, статус суддів. Отже встановлювати концептуальні засади судової реформи може лише Верховна Рада України у відповідному документі. Прийняттю такого документа повинно передувати обговорення його громадськістю, а можливо й винесення його на всенародне обговорення, враховуючи важливу правозахисну роль та місце судової влади в системі єдиної державної влади. Концепція судово-правової реформи, схвалена Верховною Радою України в 1992 році в більшості положень вичерпала свою дію, а окремі з них потребують змін з урахуванням вимог Конституції України та сучасних вимог і міжнародних стандартів правосуддя. У новій концепції необхідно передбачити внесення змін до Конституції України щодо принципів побудови системи органів судової влади, порядку обрання та звільнення суддів, вимоги, ознаки, яким має відповідати суддя тощо.

Проведення судової реформи має базуватися на конституційних принципах, таких як



Савенко М.Д.,
Президент
Всеукраїнської
незалежної
суддівської асоціації,
к.ю.н., доцент

верховенства права, правової, соціальної держави, демократизму, пріоритетності прав людини, а також додержання міжнародних стандартів щодо діяльності судів і суддів та права громадян на захист їх прав і свобод справедливим, незалежним та безстороннім судом. Наведені стандарти закріплені в багатьох міжнародних документах, зокрема, Загальній декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Судова реформа повинна зміцнити віру у доступність і справедливість правосуддя, поваги до судової влади та її носіїв – суддів, сформувавши правила правомірної поведінки і неухильного додержання Конституції та законів України.

Здійснення справедливого правосуддя незалежними і неупередженими суддями є не тільки важливою ознакою демократичної, правової держави, а й сприяє зміцненню правопорядку і функціонуванню всього державного механізму на засадах верховенства права і законності. Порушення, а тим більше відсутність, незалежності суддів може призвести до правового свавілля, порушення прав і свобод людини, втрати довіри до судової влади і держави, не здатної належним чином організувати виконання функції правосуддя, а також мати негативні наслідки для всього правопорядку.

Незалежність суду взаємопов'язана з незалежністю суддів, які є носіями судової влади і здійснюють правосуддя у складі суду одноособово або колегіально. Незалежність суддів формується суспільством і державою та забезпечується за допомогою політичних, соціально-економічних, ідеологічних, морально-етичних та правових засобів. Тому в процесі судової реформи необхідно створити надійну систему відповідних засобів, які б гарантували здійснення справедливого правосуддя незалежними суддями.

Незалежність судді має забезпечуватися зі стадії добору кандидатів на суддівські посади, при обранні на посаду, при просуванні по службі та професійному зростанні, зайнятті адміністративної посади в суді і до закінчення повноважень судді. Формування суддівського корпусу повинно відбуватися справедливо, об'єктивно, відкрито і гласно, на конкурсних засадах, за особистою заявою громадянина, без протекціонізму, без впливу політичних сил і владних інституцій, виключати можливість корупційних діянь. Адже корупціонерами не народжуються, а становляться. Якщо для зайняття посади судді громадянину потрібно когось „віддячити” навіть невеликим подарунком, то у його підсвідомості закладається можливість робити це і після вступу на посаду, виходячи з правила, коли це допускається у високих державних інституціях тоді це можна і йому. А якщо він змушений давати хабара, розмір якого мабуть буде чималим і понесені витрати йому необхідно буде компенсувати, то за подібної ситуації на посаду судді фактично обиратиметься потенційний корупціонер. Тому боротися в першу чергу необхідно з джерелами корупції, а не обмежуватися об'єктами її прояву.

Порядок зайняття посади судді має бути чітко і ретельно виписаний у законі. У ньому також повинні бути встановлені всі кваліфікаційні вимоги, критерії та ознаки, яким повинен відповідати претендент на посаду судді, зокрема, морально-етичні, психофізіологічні, бездоганна репутація і поведінка, відсутність кримінального минулого як у нього, так можливо і в родичів. Це дасть змогу претенденту оцінити себе на відповідність посаді судді і сприятиме прозорості та об'єктивності процедури призначення суддів. Незалежність суддів буде краще забезпечена за умови обрання суддів безстроково, на конкурсних засадах за результатами анонімного тестування (іспиту) незалежним органом, у складі якого повинно бути більше половини суддів, у тому числі суддів у відставці. Таким органом може стати Вища рада юстиції України.

Встановлений Конституцією України порядок призначення і звільнення суддів не забезпечує незалежності суддів і не відповідає міжнародним стандартам. Президент України і Верховна Рада України є політизованими органами влади. Ці органи є потенційними учасниками судових процесів, оскільки юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, у тому числі і за участі в них Президента України та Верховної Ради України. Зазначені органи можуть впливати безпосередньо чи опосередковано на призначення/обрання чи звільнення суддів за політичними уподобаннями або ставленням до них як до державної інституції, чи за результатами розгляду справ. Практика обрання і звільнення суддів Верховною Радою України знає приклади як довготривалого, так і надмірно швидкого розгляду цих питань, що викликає обґрунтований сумнів в об'єктивності та справедливості їх вирішення. Крім того, своєчасність обрання та звільнення суддів залежить і від можливого дострокового припинення повноважень парламенту, а також часу проведення виборів народних депутатів України, обрання Голови Верховної Ради України, формування коаліції депутатських фракцій тощо. Звільнення цих органів від призначення/обрання та звільнення суддів дозволить їм зосередитись на виконанні інших не менш важливих повноважень.

Повноваження Президента України та Верховної Ради України встановлюються виключно Конституцією України, тому зміна порядку призначення/обрання та звільнення суддів потребує внесення змін до Основного Закону України.

Необхідно підвищити мінімальний вік для зайняття посади судді до тридцяти років. На сьогодні в Україні готується достатньо юристів і проблем з наявністю фахівців цієї професії не існує. Підвищення вікового цензу для суддів дозволить набути громадянам більшого життєвого досвіду, юридичної практики і зробити більш свідомо свій вибір.

Конституція України не встановила всіх можливих підстав для звільнення суддів, зокрема, таких як: порушення встановленого порядку призначення/обрання на посаду судді; відмови від складання присяги суддею; ліквідації чи реорганізації суду.

На конституційному рівні необхідно розширити можливість встановлення законом додаткових вимог до окремих категорій суддів.

При формуванні суддівського корпусу необхідно виходити з добору високоморальних і висококваліфікованих осіб, здатних справедливо і неупереджено здійснювати правосуддя, без права на помилку, а також розумних матеріальних затрат на його підготовку. Окремі положення Законопроекту не відповідають цим критеріям. Ним встановлено освітньо-кваліфікаційний рівень „магістр” для зайняття посади судді і водночас передбачається наявність обов’язкової підготовки у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації. При цьому до уваги береться також і відповідного рівня освіта здобута в іноземних державах. Юридична освіта підтверджує відповідний рівень знань з предметів національного законодавства. В процесі навчання в юридичних закладах освіти поряд з вивченням галузевого законодавства студенти знайомляться з інтерпретацією певних правових положень та національною практикою їх застосування. Судочинство і правосуддя здійснюються виключно на базі національного законодавства, яке досконало повинен знати суддя. Юридична освіта, отримана в іншій країні, не є показником знань національного законодавства, а тим більше в країнах належних до англосаксонської правової сім’ї, в яких визнається судовий прецедент. Тому до уваги при доборі кандидатів повинна братися тільки юридична освіта, отримана в Україні.

Викликає подив інтерпретація в Законопроекті цензу проживання в Україні протягом десяти років загального часу проживання. Встановлення цензу проживання спрямоване на знання і розуміння суспільного життя в Україні, історичних умов, за яких приймався відповідний закон, культури і традицій народу безпосередньо перед вступом на посаду. Розглядаючи тлумачення часу проживання в Україні у взаємозв’язку з визнанням юридичної освіти, здобутої в іноземних державах, можна зробити висновок, що суддею може стати і особа, яка прожила перші десять років в Україні, а далі жила і навчалась за кордоном. Тому до уваги має братися час проживання останні десять років до призначення/обрання громадянина на посаду судді. Такі вимоги встановлені для Президента України і суддів Конституційного Суду України.

Виконання суддівських функцій має особливості, тому необхідно на практиці перевірити професійну придатність бути суддею, для чого потрібен певний час. Така перевірка має відбуватися в суді на посаді помічника судді чи стажиста судді з правом виконання окремих суддівських функцій. Не менше ніж через три роки відповідна особа підлягає перевірці на професійну придатність. Необхідність додаткового навчання повинна визначатися за результатами тестування/іспиту. При цьому строк навчання не повинен бути тривалим і допускатися у виняткових випадках. На посаду судді повинна призначатися, як правило, особа,

яка без додаткової підготовки зможе професійно виконувати суддівські функції.

Законодавчо необхідно встановити вимоги щодо стажу роботи для зайняття посади судді в суді вищої інстанції. На зайняття посади судді в судах вищих інстанцій можуть претендувати судді, які пропрацювали в суді найближчої до нього суду нижчої інстанції, наприклад, для судді апеляційного суду – п’ять років у місцевому суді; судді вищого суду – п’ять років у апеляційному суді. Це дозволить формувати суди вищих інстанцій кваліфікованими і досвідченими суддями.

З метою зміцнення незалежності та довіри до суду необхідно встановити обмеження для зайняття посади судді для осіб, які самі, а можливо і їх родичі, мали судимості, а також обмеження роботи родичів чи свояків в судах однієї територіальної чи предметної юрисдикції.

Виходячи з єдності статусу суддів та принципу рівності необхідно зняти інстанційні обмеження щодо кваліфікаційних класів судів, стосовно забезпечення суддів житлом при зміні місця роботи.

Пропозиції щодо правового регулювання статусу суддів:

- підвищити мінімальний вік зайняття посади судді до тридцяти років;
- обрання суддів на посади та їх звільнення здійснює Вища рада юстиції України у складі якої більше половини суддів, переважно суддів у відставці;
- судді обираються на посади безстроково без випробувального строку;
- розширити підстави звільнення суддів з посади такими: порушення встановленого порядку обрання (призначення) на посаду; відмови від складання присяги; ліквідації чи реорганізації суду;
- розширити можливість встановлення додаткових вимог для окремих категорій суддів законом;
- обов’язковою умовою обрання на посаду судді вищої інстанції має бути наявність стажу роботи не менше 5 років у суді найближчої до нього нижньої інстанції;
- обрання судді на посаду повинно відбуватися на конкурсних засадах, за результатами анонімного тестування (іспиту) та за особистою заявою громадянина, без втручання інших органів влади, їх посадових осіб, у тому числі і органів судової влади та їх посадових осіб;
- законодавчо визначити кваліфікаційні вимоги зайняття посади судді у судах відповідних інстанцій, що сприятиме прозорості та об’єктивності порядку обрання судді на посаду, зокрема, бездоганна репутація і поведінка, відсутність кримінального минулого, конфліктів із законом;
- освітній ценз має визначатися виключно юридичною освітою, отриманою в Україні;
- термін проживання кандидата на посаду судді повинен бути безперервним до дня його обрання;
- метою підготовки до роботи на посаді судді

повинно бути набуття практичних навичок безпосереднього виконання суддівських функцій на посаді помічника судді, можливо стажиста, протягом не менше трьох років;

- необхідність та термін додаткового спеціального навчання повинна визначатися за результатами іспиту на професійну придатність, рівня правових знань у відповідній сфері юрисдикції;

- зняти інстанційні обмеження щодо кваліфікаційних класів судді, як такі, що суперечать меті їх запровадження;

- збільшення розміру базового окладу судді місцевого суду для суддів судів наступних інстанцій має здійснюватися на однаковий відсоток;

- однаковий відсоток зростання має бути встановлений і стосовно щомісячних доплат за вислугу років за стаж роботи понад п'ять років;

- у суддівський стаж, з якого виникає право на відставку, має зараховуватися лише робота на посаді судді;

- забезпечення судді житлом не повинно обмежувати його можливості зайняти відповідну посаду в іншому суді, тому необхідно передбачити можливість отримання ним житла за новим місцем роботи за умови повернення державі того, в якому проживає;

- обмежити зайняття посади судді особами, які є близькими родичами чи свояками в судах однієї територіальної та предметної(спеціальної) юрисдикції;

- право мати представницький мандат має бути заборонено колишнім суддям протягом п'яти років після їх звільнення з посади;

- поширити на суддів у відставці вимоги щодо заборони членства у політичній партії та профспілках, участі в політичній діяльності, виконання оплачуваної роботи в органах державної влади, органах місцевого самоврядування.



Дотримання принципів побудови судової системи в організації спеціалізованих судів апеляційної ланки

Для з'ясування питання щодо організації у підсистемах спеціалізованих судів апеляційної ланки в контексті проведення судово-правової реформи необхідно звернутися до конституційних положень, які регламентують основи правосуддя в державі. Так, відповідно до ст. 125 Конституції України система судів загальної юрисдикції складається із місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України. За змістом п. 8 ч. 3 ст. 129 Основного Закону державою забезпечується апеляційне та касаційне оскарження рішень суду, крім випадків, встановлених законом.

Не виникає сумніву в тому, що основне призначення суду місцевої ланки – це вирішення правового конфлікту по суті, і лише в кримінальному та адміністративному судочинстві окремі категорії справ підлягають розв'язанню судами апеляційної або касаційної інстанції. Тобто, якщо ієрархічно, за загальним правилом, місцевий суд є судом першої інстанції, то функцію апеляції та касації з точки зору приписів ст. 129 Конституції України повинні виконувати відповідні апеляційні та касаційні суди. Однак саме тут і постає проблема, сутність якої полягає у створенні нової структури судових органів, на які законом повинно покладатися здійснення апеляційних повноважень.

Утворення у складі діючих апеляційних загальних судів судових палат із розгляду цивільних та кримінальних справ викликано не тільки вітчизняною традицією, але й пов'язано із впровадженням новел судового будівництва, передбачених ч. 5 ст. 25 Закону України "Про судоустрій України". Але щодо апеляційних спеціалізованих судів з цього приводу чітка вказівка законодавця у зазначеній нормі відсутня. Це дає підстави в одному спеціалізованому суді апеляційної ланки створити судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією у межах відповідної судової юрисдикції. Отже, у межах одного спеціалізованого суду апеляційної ланки можливо запровадити подвійну спеціалізацію, утворивши в його складі судові палати з розгляду адміністративних та господарських справ. Наведене дасть змогу створити нові вищі спеціалізовані суди (наприклад, Донецький вищий спеціалізований суд), як суди апеляційної ланки, з дотриманням передбачених Конституцією України принципів побудови судової системи – територіальності та спеціалізації. У свою чергу, така конструкція дає змогу відмовитися від функціонування вищих спеціалізованих судів як судів касаційної інстанції з одночасним законодавчим покладенням на Верховний Суд України

касаційних повноважень з перегляду рішень адміністративних, господарських судів. Зважаючи на те, що Конституцією України касаційна функція визначена як найвища (а не виняткові або виключні обставини), то логічним є її виконання саме найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції.

Структура діючих спеціалізованих апеляційних судів є різною, виходячи із покладених на них завдань щодо здійснення правосуддя у певних сферах правовідносин. Тому з урахуванням пропонованої двоюрисдикційної палатної побудови нових вищих спеціалізованих судів раціонально використати досвід утворення судових палат у діючих апеляційних адміністративних, господарських судах та з унесенням змін до ст. 25 Закону України "Про судоустрій України" запровадити у вищих судах судові колегії з розгляду окремих категорій справ за встановленою у відповідній судовій палаті спеціалізацією у межах визначеної спеціальної судової юрисдикції (адміністративної, господарської). Отже, взявши за основу утворення у складі вищого спеціалізованого суду тільки двох палат, можливо окреслити структуру такого суду: судова палата у господарських справах і судова палата в адміністративних справах – судові колегії з розгляду окремих категорій справ у кожній із судових палат за встановленою спеціалізацією у межах відповідної спеціальної юрисдикції – колегії суддів, які безпосередньо здійснюють судочинство. Вбачається, що у такий спосіб буде збережено рівновагу судової піраміди як з точки зору її класичної трьохланкової побудови, так і в сенсі інстанційності вирішення спору та перевірки судових рішень.

*Сердюк Валентин Васильович,
начальник управління забезпечення діяльності
Судової палати у господарських справах
Верховного Суду України,
кандидат юридичних наук,
доцент*

Засади адміністрування судів

Проведення судової реформи в Україні зумовлено необхідністю підвищення ефективності та доступності правосуддя, створення дієвого правозахисного механізму.

Здійснення захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави віднесено до завдань судів. Виконання цих завдань значною мірою залежить від адміністрування судів, стан якого в Україні не можна визнати задовільним. Адміністрування судів має здійснюватися таким чином, щоб забезпечити доступність правосуддя, незалежність та самостійність суду, розгляд справ у розумні строки, виконання судових рішень, виключити будь-яке втручання у розгляд справ, вплив на суддів.

Загострення політичної ситуації в Україні супроводжувалося посиленням впливу на суддів, намаганням використовувати суди для вирішення спірних політичних питань, задоволення політичних інтересів у будь-який спосіб, прийняттям окремими суддями неправових рішень, що ставить на порядок денний необхідність вдосконалення адміністрування судів. Мали місце факти дострокового звільнення суддів з адміністративних посад з політичних міркувань, перегляду рішень про призначення суддів, у тому числі і на керівні посади.

Проблема адміністрування судів в Україні залишається актуальною. Вона потребує ґрунтовних теоретичних досліджень, вивчення практики адміністрування судів, враховуючи роль, завдання, функції органів судової влади, їх незалежності та з урахуванням положень міжнародних документів з питань адміністрування та незалежності суддів.

Адміністрування судів має певну специфіку, що зумовлено різноманітністю їх правового статусу.

Суд є органом державної судової влади, тобто є установою, яка здійснює властиві для цієї влади певні управлінські функції в публічно-правовій сфері. Як установа, суд може бути учасником цивільно-правових відносин і діяти в приватно-правовій сфері як юридична особа. Суд також виконує властиві цій владі функції, зокрема правосуддя, тобто діє як судовий орган. Правосуддя суд здійснює за встановленою законом процедурою. Отже, адміністрування суддів необхідно розглядати в інституційному, функціональному та процесуальному аспектах, кожному з яких властиві свої завдання, засоби, організаційні форми. Водночас воно об'єднане основною функцією судової влади – здійснення справедливого правосуддя незалежним судом.

Адміністрування судів має комплексний характер. Воно включає організаційне забезпечення діяльності суду як органу державної влади, юридичної особи, судового органу; матеріально-технічну базу: наявність будівель, приміщень, залів судових засідань; фінансове забезпечення; кадровий склад носіїв судової влади, апарат суду; організацію роботи та вирішення питань взаємодій з іншими органами державної влади, а також питань внутрішньої діяльності суду; організаційно-технічні питання судочинства.

В адмініструванні судів можна виокремити два взаємопов'язані блоки: судове управління і фінансування.

У національній правовій системі України ще з радянських часів використовується термін “судове управління”, зміст якого охоплює і організаційне і фінансово-матеріальне забезпечення діяльності судів. В той же час в країнах розвинутої демократії в сучасний період широко застосовується термін “адміністрування судів”. Інтерпретація цього терміна, а також аналіз міжнародних документів з питань діяльності судів та незалежності суддів свідчить на користь поняття “адміністрування судів” і доцільність його впровадження в національній правовій теорії та практиці, правовому регулюванні.

Судове управління в широкому значенні прийнято розглядати як діяльність з організації роботи суду, налагодження чіткої його роботи і створення умов для успішного виконання ним завдань та функцій, а також з організаційного забезпечення розгляду справ судом (процесуальний аспект управлінської діяльності).

Правове регулювання адміністрування судів має здійснюватися комплексно і системно, з додержанням конституційних принципів та міжнародних стандартів і рекомендацій міжнародних інституцій та на єдиних засадах.

Адміністрування судів повинно здійснюватися на принципах: конституційності, верховенства права, справедливості, демократизму, децентралізації, оптимальності, широкої участі суддів в управлінні судами, пропорційності представництва в колегіальних органах, свободи волевиявлення, незалежності суду і суддів, правової визначеності, мінімальної його матеріально-фінансової затратності. Система адміністрування має бути досконалою, логічно побудованою і завершеною, виключати можливість впливу на



Савенко Микола Дмитрович,
Президент
Всеукраїнської
незалежної
суддівської асоціації,
к.ю.н., доцент

суддів, у тому числі й тих, які виконують адміністративні функції, дублювання повноважень органів та інституцій, які беруть участь в адмініструванні, спрямованою на ефективне виконання основної функції судової влади – правосуддя.

Адміністрування судів повинно здійснюватися також з дотриманням принципів, сформульованих Міжнародною асоціацією суддів у Висновку „Призначення і роль голів судів” (2001 рік), зокрема таких:

- адміністрування та організація системи судів має бути побудована таким чином, щоб уникнути або взагалі виключити можливість прямого чи непрямого впливу влади чи інших сторін на виконання суддями своїх функцій;

- функції голів судів та їх компетенція має бути чітко визначена в законодавстві або в інших документах таким чином, щоб вони могли діяти незалежно;

- незалежність голови суду при виконанні ним адміністративних функцій має захищатися так само, як і незалежність інших суддів при виконанні ними власне суддівських функцій;

- голови судів повинні здійснювати свої адміністративні функції таким чином, щоб не зашкодити незалежності інших суддів, а також не повинні незаконно впливати на суддів під час виконання ними їх суддівських функцій;

- пріоритет голів судів в адміністративній площині не повинен впливати на розгляд справ та прийняття суддями рішень;

- законодавчо або іншим чином має бути встановлено, що голова суду перед прийняттям рішень, які стосуються організації роботи або структури суду повинен порадитися з суддівським корпусом (суддями цього суду).

Знадто спірним видається положення Висновку щодо неможливості звільнення чи переведення голови суду до закінчення терміну його перебування на цій посаді. Міжнародні та національні правові акти допускають дострокове звільнення з посади судді, який здійснює більш важливу функцію – правосуддя, ніж здійснення адміністративної функції. Теоретично не можна виключати порушення Конституції та законів головою суду при здійсненні адміністративних функцій, неналежне виконання своїх повноважень, втручання у здійснення судочинства іншими суддями, здійснення незаконного впливу на суддів, ігнорування суддівського самоврядування, невиконання рішень органів суддівської спільноти. Неприпустимість дострокового звільнення судді з адміністративної посади є запорукою свавілля з боку голови при виконанні адміністративних функцій на весь термін перебування на адміністративній посаді. В Україні голови загальних судів усіх рівнів обираються на п'ять років. Вважаємо, що дострокове звільнення судді з адміністративної посади є не тільки доцільним, а й необхідним. Воно має встановлюватися законом з наведенням чітких підстав. До таких підстав можна

віднести такі: порушення закону; систематичне невиконання без поважних причин адміністративних функцій або зловживання своїм службовим становищем при їх виконанні; втручання у здійснення судочинства іншими суддями; ухилення від здійснення правосуддя; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Незалежність голови суду має забезпечуватися з моменту призначення судді на цю посаду. Порядок призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції, за винятком Верховного Суду України, що існував і тимчасово діє, не забезпечує незалежність голови суду. Механізм, що сприяє посиленню незалежності при призначенні на адміністративні посади закріплено в Конституції України, і його варто поширити на всі суди. Це встановлений Основним Законом України порядок призначення на адміністративні посади в Конституційному Суді України та Верховному Суді України, в яких голова і заступники обираються самими суддями. При цьому голова Конституційного Суду України обирається на один трирічний строк. Отже, у всіх судах на керівні посади судді мають обиратися на трирічний строк зборами суддів відповідного суду.

Посиленню незалежності суддів при здійсненні адміністративних функцій сприятиме обрання суддів на керівні посади в судах лише на один строк в порядку ротації. Повторне обрання на адміністративну посаду допустиме після того, як всі судді перебували на відповідній посаді. Це сприятиме розширенню участі суддів в управлінні справами суду, активізації діяльності суддівського самоврядування у вирішенні внутрішніх питань роботи суду.

Потребує уточнення визначення функцій керівника суду і його повноважень. У голови суду не може бути всіх управлінських функцій з урахуванням специфічності органів судової влади. При цьому необхідно враховувати, що основною функцією голови суду, який є суддею, є правосуддя і перебування на адміністративній посаді не повинно перешкоджати здійсненню ним цієї функції. Вважаємо, що оптимальним буде виконання головою суду представницької і контрольної за роботою апарату суду функцій. Упорядкуванню підлягає і система адміністрування судів, особливо у судах вищих ланок, в яких судове управління здійснюють: голова суду і його заступники, президія і пленум суду, орган суддівського самоврядування, апарат суду. При цьому необхідно уникнути дублювання повноважень органів, які здійснюють адміністрування судів, надати їм повноваження, які вони здатні виконати та які надмірно не відволікатимуть суддів від розгляду справ.

Питання внутрішньої діяльності суду, а також ті, що стосуються суддів, мають вирішуватися за допомогою суддівського самоврядування. У судах з чисельністю не менше п'ятнадцяти суддів проведення зборів суддів ускладнюється і не завжди їх доцільно проводити, тому для оперативного вирішення певних питань доцільно обирати в них раду суддів, а в судах з меншою чисельністю суддів це має робити голова зборів суддів.

Адміністрування з окремих кадрових питань, пов'язаних з формуванням суддівського корпусу, здійснюють кваліфікаційні комісії суддів, Вища рада юстиції, Державна судова адміністрація України. Адміністрування судів з цих питань має відбуватися з дотриманням вимог міжнародних документів з питань незалежності суду і суддів. Ними передбачено, що кожне рішення стосовно відбору та призначення на посаду, підвищення по службі або припинення повноважень судді має прийматися незалежним від виконавчої і законодавчої влади органом, у складі якого щонайширше представництво суддівського корпусу. Цим вимогам не відповідає склад Вищої ради юстиції, у якій з двадцяти членів лише чотири судді. Приведення складу цього органу у відповідність до міжнародних стандартів можливо зробити до внесення змін у Конституцію України, в законодавчому порядку, встановивши в законі таку умову, як призначення Верховною Радою України, Президентом України, з'їздом адвокатів, з'їздом представників юридичних навчальних закладів та наукових установ по одному члену Вищої ради юстиції з числа суддів у відставці.

Адміністрування судів охоплює також матеріально-технічне і фінансове забезпечення здійснення судового управління та судочинства.

Організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи здійснює Державна судова адміністрація України, яка є центральним органом виконавчої влади.

Питання фінансування судів вирішують Кабінет Міністрів України при підготовці проекту закону України «Про Державний бюджет України» на поточний рік та Верховна Рада України при прийнятті такого закону. Таким чином законодавча і виконавча влада може впливати на незалежність суду, що вони і роблять. Суди постійно не доотримують необхідних коштів. Судова влада є рівною законодавчій і виконавчій владі, і відповідно з принципом верховенства права, її органи не можуть фінансуватися у меншому відсотку до потреб органів інших гілок влади. На жаль, законодавча і виконавча влада не дотримуються принципу верховенства права та інших принципів Конституції України, і не забезпечують належного фінансування судів. До цього часу винагорода за працю суддів встановлюється не законами, як того вимагають міжнародні документи, а підзаконними актами.

Пропозиції стосовно вдосконалення адміністрування судів:

- необхідно уніфікувати адміністрування судів, виключити дублювання управлінських функцій, зробити його оптимальним, мінімально затратним і ефективним, спрямованим на виконання основної функції судової влади;

- призначення суддів на адміністративні посади у всіх судах загальної юрисдикції повинно здійснюватися на єдиних засадах – зборами суддів відповідного суду на один трирічний строк в порядку черговості;

- голова суду незалежно від інстанційності суду повинен мати одного заступника і виконувати функції керівника суду як органу державної влади, зокрема представницьку і контрольно за роботою апарату суду і свою основну функцію – здійснення правосуддя;

- встановити підстави дострокового припинення повноважень голови суду та заступника голови суду;

- управління судом як юридичною особою має здійснювати керівник апарату суду або відповідна посадова особа апарату суду;

- всі питання внутрішньої діяльності судів вирішуються органами суддівського самоврядування, рішення яких є обов'язковими для суддів, у тому числі й тих, які виконують адміністративні функції;

- основною організаційною формою суддівського самоврядування є збори суддів, а між зборами суддів - голова зборів суддів або рада суддів суду, яка утворюється в судах з чисельністю суддів не менше п'ятнадцяти;

- до рад суддів всіх рівнів не повинні обиратися судді, які виконують адміністративні функції, а у разі зайняття адміністративної посади членом ради суддів після обрання, його членство в раді суддів припиняється;

- органи суддівського самоврядування повинні формуватися на засадах ротації не менше половини, і як варіант повного їх складу та пропорційності представництва за єдиним критерієм і функціонувати на однакових засадах;

- Рада суддів України формується з числа представників регіональних конференцій суддів, конференцій спеціалізованих судів, по одному від кожної, як правило голови ради суддів або його заступника і по одному представнику від зборів суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України;

- повноваження органів суддівського самоврядування мають впливати з конституційно визначеної функції, тому вони не можуть вирішувати питання правового, соціального захисту суддів, побутового забезпечення суддів та їх сімей, а також мати контрольних повноважень за діяльністю інших органів влади, певних інституцій;

- обрання суддів Конституційного суду України, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Дисциплінарної комісії суддів України віднести до повноважень конференції суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів.

Питання адміністрування в судовій системі

Міжнародний досвід свідчить, що найбільш ефективним засобом захисту прав людини є суд, який діє на засадах незалежності, безпристрасності і неупередженості. Особливо принципове значення для реалізації прав громадянина на судовий захист мають умови, в яких здійснюється правосуддя, наявність перепон для впливу на судову діяльність, зокрема і з боку представників органів державної влади. Питання адміністрування в судовій системі, причетність до управлінських рішень органів державної влади особливо актуальне в період підготовки законодавчих актів, які мають ціль суттєво прискорити судову реформу, забезпечити відправлення судами правосуддя на засадах, які визначені в статтях Конституції України.



Бойко Віталій Федорович,
Голова Верховного Суду
України у відставці

Полеміка щодо адміністративних повноважень по забезпеченню судової діяльності іде як мінімум по трьох основних напрямках.

Перша пропозиція зводиться до повернення цієї функції органам юстиції. Україна має свій власний досвід, коли органи юстиції мали відповідні структури, які займалися кадрами судів, розподіляли бюджетні кошти для судів, визначали штатний розклад працівників, суддів для кожного суду, виконували інші управлінські функції, включаючи і контроль за окремими ділянками роботи суддів. Практика показала можливість їх використання в якості важелів впливу на здійснення судами правосуддя. Головне ж є те, що така функція структур органів державної влади не може не викликати при певних обставинах сумніву у громадян щодо об'єктивності і неупередженості судів, особливо, коли є судовий спір між громадянином і органом влади. Останнім часом недоцільність виконання цієї функції органами юстиції проявляється особливо тоді, коли стороною по справі є самі органи юстиції (наприклад – при відмові в реєстрації політичної партії, при скасуванні судом нормативного акту, виданого Міністерством юстиції або ж зареєстрованого в органах юстиції і т. ін.). Нерідко представник Міністерства юстиції представляє інтереси Президента чи Уряду України. Повернення функцій забезпечення судової діяльності органам юстиції може суттєво вплинути на незалежність правосуддя, і буде суперечити інтересам

громадян, їх право на об'єктивне і неупереджене правосуддя.

Нерідко озвучується і пропозиція підключити до управлінської діяльності в судовій системі суди вищого рівня, або включити відповідну структуру до складу Верховного Суду України. Ми також маємо вельми негативний досвід з цього питання: в 70-х роках минулого століття після ліквідації в 1962 році органів юстиції в СРСР забезпечення судової діяльності судів нижчого рівня здійснював Верховний Суд УСРСР через обласні суди. Згодом практика показала очевидну шкоду правосуддю, суттєве порушення принципів законності і об'єктивності при його здійсненні. Суди вищого рівня, з одного боку, зобов'язані були виправляти судові помилки судів нижчого рівня, а з іншого – несли відповідальність за якість роботи судів при здійсненні правосуддя.

Верховний Суд України – це найвищий судовий орган в системі судів загальної юрисдикції. Саме судовий, і тому його основна функція є забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції.

Статус Державної судової адміністрації України. Є різні підходи в оцінці статусу Державної судової адміністрації, яка створена Указом Президента України від 29.08.2002 року на виконання ст.125 Закону України “Про судоустрій України” для організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи (крім Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів). Шестирічна практика цього відомства щодо виконання своїх функцій під контролем органів суддівського самоврядування в цілому оцінюється позитивно. Разом з тим слушною є пропозиція замінити її статус, виключити судову адміністрацію із структури органів виконавчої влади, підпорядкувавши її виключно органам суддівського самоврядування.

Прихильники чинного статусу Державної судової адміністрації посилаються на конституційні положення щодо поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Оскільки судова адміністрація не є судовою владою, то її місце лише в структурі органів виконавчої влади. Дійсно, працівники Державної судової адміністрації не наділені будь-якими повноваженнями щодо правосуддя,

їх функції аналогічні функціям секретаріату та іншим підрозділам Верховної Ради України, які забезпечують діяльність законодавчого органу, але не відносяться до структури органів виконавчої влади. Аналогічна ситуація з секретаріатом Верховного Суду України та Конституційного Суду України. Здається, було б правильним визначити особливий статус Державної судової адміністрації, яка підпорядковується органам суддівського самоврядування і має одну функцію – забезпечення судової діяльності місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції. Слід розширити повноваження Голови Державної судової адміністрації, передбачивши його участь у засіданнях Уряду при розгляді питань, які стосуються забезпечення судової діяльності, а також його право участі в роботі Верховної Ради України для обґрунтування розміру коштів на утримання судів при розгляді проекту Закону України “Про Державний бюджет України”.

Є різні пропозиції щодо призначення на посаду Голови Державної судової адміністрації. За чинним законодавством це робить Президент України за поданням Прем'єр-міністра України за згодою Ради суддів України. Послідовно було б передати таке право призначати на посаду Голови Державної судової адміністрації та звільняти його з посади вищим органом суддівського самоврядування (З'їзд суддів України, Рада суддів України). Зокрема, З'їзд суддів України наділяє не менш важливими повноваженнями суддів Конституційного Суду України та членів Вищої Ради юстиції.

Призначення суддів на адміністративні посади у судах. Особливо гострі дискусії тривають при визначенні порядку призначення суддів на адміністративні посади у судах. Є пропозиції передати такі повноваження Президенту України. Але є рішення Конституційного суду України, в якому прямо зазначено, що такі повноваження для Президента в Конституції не передбачені. Взагалі це робити і недоцільно, якщо брати до уваги повноваження, наприклад, голови місцевого суду. Носієм судової влади є суддя, який від імені держави має право виносити рішення, яке обов'язкове для всіх посадових осіб державної влади і громадян,

яких воно стосується. Голова суду, крім здійснення правосуддя, має додаткове навантаження по забезпеченню роботи суду, контролю за роботою працівників апарату та інші суто управлінські обов'язки і за це він має відповідну прибавку до заробітної плати. Хто із суддів того чи іншого суду має виконувати додаткові обов'язки – це справа самих суддів і приклад цьому дала Конституція України, передбачивши обрання Голови Верховного Суду України і Голови Конституційного Суду України суддями цих судів виключно на пленарних засіданнях. Можливо було б передбачити такий порядок обрання голів судів, їх заступників і в судах нижчого рівня. Перепона такому порядку є те, що більше 300 судів мають у своєму складі 3-4 судді і обрання ними голови суду може стати проблематичним і ускладнить організацію роботи суду, негативно вплине на процес здійснення правосуддя. Тому здається доцільно законодавчо закріпити це право за органами суддівського самоврядування.

Управлінські дії у судовій системі мають свої особливості, які витікають із статусу суддів і особливого характеру діяльності суду. Претендент на суддівську посаду проходить різні стадії перевірки його придатності для роботи в сфері правосуддя: кваліфікаційна комісія, Вища рада юстиції, Секретаріат Президента, комітет з питань правосуддя Верховної Ради України, обговорення кандидатів на безстрокове обрання суддею на пленарному засіданні законодавчого органу. Існуючий механізм підбору суддівських кадрів не є ще достатньо прозорим і є можливість його вдосконалити.

Є потреба суттєво змінити систему контролю і відповідальності за виконання суддями вимог законодавства при здійсненні правосуддя і присяги суддів. Пропозиції щодо створення Дисциплінарної комісії суддів України та введення служби судових інспекторів для перевірки скарг на незаконні дії (бездіяльність) суддів є доцільним, їх реалізація створить більш дієвий механізм впливу на якість правосуддя, забезпечення конституційних прав громадян на судовий захист порушених їх прав і свобод.

Незалежність суддів та їх відповідальність

Реформування судово-правової системи неможливе без переосмислення питань дисциплінарної відповідальності суддів. Отже, є потреба у детальному аналізі норм чинного законодавства і запропонованих новацій у проекті Закону України «Про судоустрій та статус суддів» стосовно їх демократичності, прозорості, виваженості. Перш за все ми будемо шукати відповіді на наступні запитання:



**Захарова
Олена Семенівна,**
проректор Академії
адвокатури України,
професор, кандидат
юридичних наук

1) Чи відповідають міжнародним стандартам підстави для вжиття дисциплінарних заходів?

2) Чи відповідає міжнародним стандартам процедура дисциплінарного провадження?

3) Чи відповідає міжнародним стандартам формування органів, які здійснюють дисциплінарну практику в Україні?

4) Чи має право суддя, проти якого висунуто обвинувачення, оскаржити рішення дисциплінарного органу?

Під міжнародними стандартами розуміються правила регламентовані такими нормативними актами:

- Основні принципи незалежності судових органів (Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року);

- Висновок № 3 (2002) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про принципи й правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість;

- Резолюція Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 року);

- Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 р. в ред. 2002 року);

- Рекомендація Ради Європи N (94) 12 "Незалежність, дієвість та роль суддів" (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 року)

Закон України „Про судоустрій України” (ст. 97) визначає дисциплінарне провадження - як процедуру розгляду визначеним законом органом офіційного звернення, в якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді.

З цього правила видно, що підставами дисциплінарної відповідальності є:

1) порушення суддею вимог щодо його статусу;

2) порушення суддею посадових обов'язків;

3) порушення суддею присяги.

Більш детальної регламентації випадків у яких суддя вважається дисциплінарно відповідальним в законодавстві немає. Практика діяльності кваліфікаційно – дисциплінарних комісій суддів свідчить, що для встановлення обставин, які б свідчили про наявність у поведінці судді ознак дисциплінарного проступку, вона (поведінка) аналізується у двох аспектах: на службі в суді і поза судом. Наприклад, щодо поведінки всередині суду, то підставами для притягнення до дисциплінарної відповідальності можуть бути: порушення обов'язків безсторонності (несамоусунення від слухання справи, коли виникає конфлікт інтересів); порушення обов'язку добропристойності в стосунках із сторонами, їх представниками, свідками, колегами (наприклад, втручання в роботу іншого судді); порушення закону в зв'язку з кричущою недбалістю або невисловлення своєї думки в письмовій формі, коли цього вимагає закон, або висловлення своєї думки без наведених фактів, які змусили суддю ухвалити таке рішення; неодноразові або необґрунтовані затримки у постановленні судового рішення або провадженні інших дій, які стосуються виконання судових функцій; будь – яке інше нехтування своїми обов'язками; порушення таємниці нарадчої кімнати або будь – яке інше порушення дискретності; участь у діяльності, несумісній з обов'язками судді; передоручення виконання своєї роботи іншій особі; позап процесуальне внесення змін і доповнень у судові рішення; будь – яка інша поведінка, яка компрометує безсторонність або добропристойність судової влади.

Що стосується поведінки судді поза судом, то можна навести такі заборони: використання посади судді з метою одержання неправомірних переваг; дружні стосунки з підсудними (сторонами) у процесі, яке здійснює суддя; участь у позасудовій діяльності, на яку не було дано згоди з боку уповноваженого на те органу чи посадової особи; будь – яка інша діяльність чи поведінка, яка загрожує втратою довіри до судової влади.

У проекті Закону України “Про судоустрій та статус суддів” дисциплінарне провадження також визначається як процедура розгляду звернення, в якому містяться відомості про:

1) порушення суддею вимог щодо його статусу;

2) посадових обов'язків;

3) присяги судді (ч.1 ст. 112).

Але на відміну від чинного Закону вже більш детально (ст. 111) регламентуються підстави притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, детальний аналіз яких дає можливість зробити висновок, що більшість з них пов'язані саме із порушенням здійснення функції правосуддя. Це можна було б розцінити як позитивний крок, разом з тим з огляду на незабезпечення державою належних умов для здійснення правосуддя, невизначеності норм навантаження на суддю щодо кількості розглядуваних справ на місяць законодавець штучно створює ситуацію, коли кожний суддя підпадає під потенційного порушника дисципліни.

Стосовно демократичності та прозорості процедури дисциплінарного провадження, то тут ми будемо акцентувати увагу на таких питаннях:

- визначення кола суб'єктів, які наділені правом ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність судді;
- органи, які здійснюють дисциплінарне провадження;
- етапи (стадії) дисциплінарного провадження;
- оскарження рішення в дисциплінарній справі.

Що стосується визначення кола суб'єктів, які наділені правом ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність судді, то сьогодні є певні неузгодженості між законами України «Про судоустрій України» та «Про Вищу раду юстиції» щодо визначення кола суб'єктів, які мають таке право. Зокрема, згідно із Законом України «Про судоустрій України» таке право надане: народним депутатам України; Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини; Голові Верховного Суду України (голові вищого спеціалізованого суду - щодо судді відповідного спеціалізованого суду, за винятком ініціювання звільнення судді); Міністру юстиції України; голові відповідної ради суддів; членам Ради суддів України (ч.2 ст. 97).

Дисциплінарне провадження щодо суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів здійснюється Вищою радою юстиції у порядку визначеному Законом України «Про Вищу раду юстиції». Пункти 1 та 2 статті 38 цього Закону визначали, що підставами для відкриття дисциплінарного провадження суддів найвищих судів є подання народного депутата України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Оскільки за рішенням Конституційного Суду України від 21.05.2002 п.п.1,2 ст. 38 Закону України «Про Вищу раду юстиції» втратили чинність, як такі, що визнані неконституційними, право порушити питання про дисциплінарну відповідальність суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів можуть виключно члени Вищої ради юстиції за результатами перевірки повідомлень.

Більш демократичні підходи у вирішення цього питання закладені у проекті Закону, зокрема у ч. 2 ст. 112 зазначається, що правом на звернення зі скаргою щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплі-

нарну відповідальність судді має кожен, кому відомі такі факти. Єдине законодавче застереження стосується того, що не допускається зловживання цим правом, зокрема не допускається звернення без достатніх підстав, і використання вказаного права як способу тиску на суддю у зв'язку із здійсненням ним правосуддя.

Процедура притягнення судді до дисциплінарної відповідальності може здійснюватися виключно органами чітко визначеними Законом України «Про судоустрій України». З метою забезпечення неупередженого, об'єктивного розгляду питань про дисциплінарну відповідальність суддів такі органи повинні у своїй діяльності бути незалежними, самостійними і здійснювати свої повноваження виключно на підставах, у межах та порядку, передбачених Конституцією України, Законом України «Про судоустрій України» та Законом України «Про статус суддів».

Дисциплінарне провадження здійснюють кваліфікаційні комісії суддів - щодо суддів місцевих судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів апеляційних судів. Вища рада юстиції - щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України (ст.98 Закону України «Про судоустрій України»).

В конкретній ситуації при визначенні органу, що буде здійснювати дисциплінарне провадження, в повній мірі буде працювати принцип територіальності та спеціалізації кваліфікаційних комісій. Тобто суб'єкт права ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність повинен звертатися до тієї кваліфікаційної комісії суддів, на території якої з урахуванням спеціалізації судового органу діє комісія.

Дисциплінарне провадження щодо судді здійснюється у певній послідовності в порядку, визначеному Законом, і від моменту звернення зі скаргою, здійснення перевірки даних про наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, відкриття дисциплінарної справи та розгляд дисциплінарної справи, до прийняття рішення органом, що здійснює дисциплінарне провадження, настільки заплутана, що при реально скоєному дисциплінарному проступку не завжди можна притягти порушника до відповідальності, оскільки в більшості випадків закінчуються строки накладення дисциплінарного стягнення.

У проекті Закону України «Про судоустрій та статус судді» закладені принципово нові підходи відносно того, хто і в який спосіб здійснює дисциплінарне провадження.

По-перше, передбачено створення нового органу – Дисциплінарної комісії суддів України, яка буде постійно діючим органом у системі судоустрою України, на який покладено здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів. Процедура здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України та суддів Вищих спеціалізованих судів як і сьогодні буде регулюватися Законом України «Про Вищу раду юстиції».

По-друге, створюється служба судових інспекторів, склад якої формується Вищою радою юстиції і які на три роки відряджаються до Дисциплінарної комісії суддів. Вони не можуть виконувати професійних повноважень за основним місцем роботи.

По-третє, запроваджується змагальна процедура у дисциплінарне провадження (ч. 7 ст. 114). На засіданні Дисциплінарної комісії не тільки заслуховується повідомлення судового інспектора, який здійснював перевірку, про результати перевірки, а й забезпечується можливість судді активно захищатися від пред'явлених звинувачень. Тобто суддя, щодо якого розглядається питання про притягнення його до дисциплінарної відповідальності, має право визначити свого представника, ставити запитання свідкам та іншим учасникам провадження, висловлювати заперечення, заявляти клопотання і відводи.

Враховуючи викладене слід відмітити, що запропоновані в проекті Закону України "Про судоустрій та статус суддів" новели в питаннях дисциплінарної практики є актуальними, доволі цікавими і слушними.

Разом з тим єдність статусу суддів вимагає єдиних підходів у питаннях дисциплінарної відповідальності.

Пропонується, щоб єдиним органом щодо розгляду дисциплінарних справ як для суддів місцевих, апеляційних, так і суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів була Дисциплінарна комісія суддів України. Це дасть змогу забезпечення дії конституційної засади на оскарження рішення в дисциплінарній справі (ст. 129 Конституції), скажімо до Вищої ради юстиції.

Забезпечення виконання вимог ст. 55 Конституції України та ст. 6 Конвенції про "право кожного на справедливий суд" в питаннях дисциплінарної відповідальності буде досягнуто за умови наявності в складі Дисциплінарної комісії суддів України та у складі Вищої ради юстиції більшості суддів.

Крім того, більшість суддів в складі Вищої ради юстиції дасть змогу ввести обмеження на заборону оскарження її рішень в судовому порядку.

З метою забезпечення більш виваженого підходу у питаннях дисциплінарної відповідальності для членів Дисциплінарної комісії, служби судових інспекторів, членів Вищої ради юстиції, служби судових інспекторів слід підняти ценз професійної роботи в галузі права не менш як двадцять років.



Мельник Микола Іванович, керівник служби Голови Верховного Суду України, доктор юридичних наук



Демченко Вадим Костянтинович, начальник правового управління Вищого адміністративного суду України

Висновок до законопроекту „Про судоустрій і статус суддів”

Робота останнього десятиліття по реформуванню вітчизняної судової системи, нажаль, не дала позитивних результатів. І тут можна виділити ряд об'єктивних причин, що стали на заваді. Це і форсування закордонного досвіду організації судової влади та правосуддя на вітчизняний правовий простір через призму старої вітчизняної практики та на старих засадах командно-адміністративного управління.

Крім того, судова реформа проводилась без комплексної та одночасної перебудови судової системи, прокуратури й адвокатури, які є головними опорами судової влади та правосуддя. Зміна судової системи та статусу суддів, без комплексної реформи прокуратури і адвокатури ніяких результатів не дають і не дадуть.

Чи не найбільш головна передумова реформи правосуддя – стабільні соціально-політичні фактори, перш за все, рівень свідомості та правової культури як громадян, так і представників державної влади. І тут варто констатувати, що якщо суспільство вже готове до кардинального оновлення шляхом сприйняття нової, європейської традиції права, нової системи соціальних та культурних цінностей, то влада істотно гальмує з цього приводу. Нажаль, сьогоднішня концепція діяльності влади (осіб, що її уособлюють), в більшій мірі базується на ідеї „розділяй та владарюй”. Завдяки цьому сьогоднішнє суспільство розколоте та позбавлено життєво необхідної ідеї національного єднання, розвитку та віри у соціальну справедливість.

Натомість, процес реформування судової системи та статусу суддів, має базуватися, окрім суто юридичного моделювання, на стабільних політичних, соціальних та економічних основах.

Що стосується законопроектної роботи. На наш погляд, робота по реформуванню системи правосуддя вимагає чіткого методологічного підходу та послідовної реалізації. Перш за все, реформа правосуддя вимагає комплексного підходу, шляхом одночасної підготовки та змін: судової системи, прокуратури та адвокатури; досудового слідства; статусу суддів, прокурорів та адвокатів; гармонізації та зближення як матеріального, так і процесуального законодавства. Реформу судової влади потрібно програмувати на декілька послідовних етапів.

Перший етап. Підготовка та прийняття програмного Закону „Основи судової влади та правосуддя України”. У цьому законі має бути чітко окреслена модель судової систе-

ми України, розкриті принципові питання щодо найважливіших інститутів судової влади та механізму правосуддя. Прийняття програмного закону, а не окремих ініціатив різних інститутів публічної влади, має забезпечити стабільність подальшого поступу реформи.

Другий етап. На основі цього закону готується комплексний пакет законів (Великий судовий кодекс) та одночасно зміни до Конституції України.

Третій етап. Після всезагального громадсько-політичного схвалення, за наявності сприятливих політичних та економічних умов, одночасно вносяться зміни до Конституції України та приймається відповідний комплекс законів.

Нажаль, сьогоднішній процес реформування судової влади та правосуддя можна охарактеризувати як безсистемний та непослідовний. Останні концепції та законодавчі ініціативи мають низький рівень наукового обґрунтування, вступають у суперечність з чинною Конституцією України, заперечують послідовність розвитку національного права та правової традиції. Прикладом цього служать законопроекти „Про судоустрій України” №2834 та „Про статус суддів” №2835, а також відредагований на їх основі законопроект „Про судоустрій і статус суддів”.

Судова система

Останній законопроект передбачає істотні зміни у системі судоустрою України. Зокрема, **ст. 21** передбачає, що місцевими судами є:

- 1) *дільничні суди - районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди;*
- 2) *окружні суди - окружні господарські суди, окружні цивільні суди, окружні адміністративні суди та окружні кримінальні суди, що утворюються в округах указом Президента України в порядку, встановленому цим Законом.*

Новацією законопроекту є запровадження окружних цивільних та окружних кримінальних судів, як самостійної складової судів першої інстанції. До підсудності останнього належатимуть найбільш складні кримінальні справи із можливим розглядом з участю присяжних. Слід звернути увагу, що на сьогоднішній день така підсудність фактично закріплена за відповідни-



Прилуцький С.В.,
к.ю.н., науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького
НАН України

ми палатами апеляційних судів. Тому, така модернізація кримінальних судів першої інстанції, по-більшій мірі, потягне лише навантаження на державний бюджет, а ефект корисної дії не зміниться.

Згідно **ст. 25** передбачається, що *апеляційними судами є: апеляційні адміністративні суди, апеляційні господарські суди, апеляційні цивільні суди, апеляційні кримінальні суди, що утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України*. Таким чином, порівняно з попереднім законопроектом №2834 система апеляційних судів стає ще більш подрібненою, оскільки окремо виділяються апеляційні цивільні суди.

Останній запропонований законопроект у **Главі 4 ст. 30** зберіг попередню суперечливу новацію про те, що *у системі судів загальної юрисдикції діють вищі спеціалізовані суди як суди касаційної інстанції у цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах. У виняткових випадках, визначених процесуальним законом, вищі суди можуть діяти і як суди першої та апеляційної інстанцій. Вищими спеціалізованими судами є: Вищий цивільний суд України, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, Вищий кримінальний суд України*.

З цього приводу виникають певні застереження.

Утворенні такої подрібненої системи вищих судів простежується суперечність зі ст. 125 Конституції України, яка передбачає, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Варто зазначити, що класична система судових інстанцій передбачає три рівні: суди першої інстанції, апеляційні суди, вищий (Верховний, Касаційний) суд, як касаційна інстанція, що забезпечує правосуддя цілісністю та єдністю судової практики. За духом **ст. 125** Конституції України й передбачається, що Верховний Суд України має виступати найвищою (касаційною) інстанцією у системі судів загальної юрисдикції. Суперечить Конституції „розчленування” юрисдикції у цивільних і кримінальних справах між новоутвореними Вищим цивільним судом України та Вищим кримінальним судом України, які виступатимуть остаточною касаційною інстанцією. Такий підхід фактично руйнує цілісність судової системи та інститут Верховного Суду України, як найвищої касаційної інстанції у системі судів загальної юрисдикції країни. Таке твердження впливає і з положень ст. 39 законопроекту, де передбачено, що до компетенції Верховного Суду України належить лише перегляд справ загальної юрисдикції за винятковими обставинами у порядку, встановленому законом.

Запропоновані новели є результатом того, що у вітчизняну правову систему хибно закралася тенденція штучного розрізнення не тільки матеріального, але й процесуального права. Водночас, чи можна однозначно розділити цивільні та господарські правовідносини, цивільні (господарські) та адміністративні правовідносини, адміністративні та кримінальні правовідносини,

кримінальні та цивільні правовідносини, адміністративні та конституційні правовідносини та ін.? У реальному житті ці правовідносини тісно переплітаються, і як правило, одні правовідносини породжують інші. Водночас, замість максимального зближення („гармонізації”) правових регулювань щодо суміжних галузей права законодавець йде у зворотному напрямку „клонуючи” окремі самостійні кодекси, що як наслідок, штучно створює конкуренцію та розірваність судових юрисдикцій. Вже сьогодні ми пожинаємо негативні наслідки цього, оскільки не тільки теоретики „ламають списи” у наукових дискусіях, а що найгірше, механізм правосуддя, його юридична практика, заганяється у глухий кут вітчизняних законодавчих „новел”.

Найгострішої критики заслуговують ідеї штучного подрібнення судової системи на чотири розрізнені гілки (цивільну, кримінальну, адміністративну та господарську), руйнування інституту Верховного Суду України як касаційної інстанції, що має забезпечувати єдність та цілісність судової практики, цілісність правової системи країни.

Статус суддів та формування суддівського корпусу

Запропоноване регулювання статусу суддів теж викликає серйозні застереження. Так, у **п.4. ст. 70** вважається проживанням в Україні не менш як десять років - загальний час проживання в Україні не менш як десять років, незалежно від перерв. Таку позицію складно підтримати. Запропоноване тлумачення конституційної вимоги створює передумови для низького рівня зв'язку громадянина з його Батьківщиною, що може справляти негативний вплив на внутрішнє відношення особи до високого статусу судді та правосуддя в країні, яка не є для нього близькою. На підтримку нашої позиції, як аналогію закону, можна навести положення ст. 6 Закону України „Про Вищу раду юстиції” згідно якої, на посаду члена Вищої ради юстиції може бути рекомендований громадянин України, який проживає в Україні не менш як десять останніх років.

Тим самим розробники законопроекту виявляють непослідовність по відношенню до чинного законодавства, запроваджуючи подвійні стандарти у регулюванні однорідних питань.

- Вступають у повну суперечність з **ч.3 ст. 127** Конституції України **ч.3 ст. 71** законопроекту, яка передбачає додаткову, неконституційну вимогу до кандидатів на посаду судді – *проходження відповідної підготовки у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації*.

Безумовно, система кадрового забезпечення судової влади потребує кардинальних змін. Особливо уваги заслугове механізм добору кандидатів, вимоги та критерії оцінки їх якостей та здібностей. Безперечно, підготовленість кандидата до здійснення судових функцій великою мірою визначає ефективність його діяльності у разі призначення на посаду

судді. Оптимальним буде варіант, якщо стаж роботи в галузі права за юридичною спеціальністю набуватиметься в якості прокурора, помічника прокурора, адвоката (професійного захисника в кримінальних, адміністративних та представника в цивільних справах). Тому, в системі кадрового забезпечення судової влади повинно бути два паралельних джерела: професійні юристи-практики з досвідом роботи 5-7 років, та спеціально підготовлені кандидати, які отримали практичний досвід судової діяльності, поєднаний зі спеціалізованим навчанням.

Тим самим, раціональним буде, якщо у штаті місцевих судів законодавчо закріпити посаду кандидата та старшого кандидата на посаду судді (вітчизняна історія судової влади має такий позитивний досвід), приймаючи до уваги, що у цьому є практична необхідність. Статус кандидата на посаду судді має бути суміщений зі статусом помічника судді. Важливою передумовою такого запровадження повинна бути узаконена процесуальна компетенція кандидата на посаду судді. За таких умов юрист, що не має належного досвіду участі у судових процесах, в якості кандидата на посаду судді набуватиме практичних навиків, необхідних для роботи суддею. Практична підготовка кандидатів під керівництвом досвідчених суддів-наставників повинна поєднуватись з обов'язковим спеціалізованим курсом навчання. Діяльність на посаді кандидата (3-5 роки) і саме в судовій системі дасть змогу детально дослідити особистість майбутнього судді, його професійні здібності та недоліки, ряд важливих особистих характеристик.

Водночас, недоречною буде вимога, щоб прокурори чи адвокати, які вже мають значний досвід, нарівні з молодими фахівцями формально проходили спеціалізоване навчання.

На основі конкурсної боротьби (з відповідними методиками, що мінімізуватимуть суб'єктивізм екзаменаторів), незалежні кваліфікаційні органи визначатимуть рейтинг кожного з кандидатів, що має слугувати основою рекомендації на заміщення посади.

Для прикладу, згідно ст. 51 Закону „Про устрій загальних судів Республіки Польща” (2001 р.), окремою вимогою для заміщення посади судді передбачено – складання суддівського чи прокурорського екзамену, а також робота у якості суддівського або прокурорського асесора щонайменше 3 роки чи судовим референтом – протягом 5 років. Складання зазначеного іспиту та наявність асесорського стажу непотрібні для осіб, які перед призначенням: займали посаду судді адміністративного чи військового суду; займали посаду прокурора; працювали у польських вищих навчальних закладах, Польській академії наук, науково-дослідних інститутах чи займались іншою науковою роботою та мають вчене звання професора чи науковий ступінь доктора юридичних наук; виконували обов'язки адвоката; юрисконсульта чи нотаріуса щонайменше 3 роки.

На жаль, запропонований законопроект у питаннях добору кандидатів на посаду суддів не виявляє необ-

хідної гнучкості та виваженості. Не розкриті у проекті і окремі вимоги щодо суддів спеціалізованих судів, окремий статус яких передбачений ст. 127 Конституції України.

- Суперечить духу і букві ст. 127 Конституції України і те, що згідно ст. 78 ч.1 законопроекту рекомендацію на призначення суддею має давати Вища кваліфікаційна комісія суддів України, а не кваліфікаційні комісії, статус яких був визначений на момент прийняття Основного Закону і функція яких стала невід'ємною частиною конституційної процедури формування суддівського корпусу.

Крім того, **ст. 78 ч. 4 та ст. 85** законопроекту пропонують принципово нову систему відносин між Вищою радою юстиції та нової Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Зокрема передбачається, *що рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яким кандидату відмовлено у рекомендуванні на посаду судді, може бути оскаржене до Вищої ради юстиції протягом десяти днів з дня прийняття*. Водночас, дане нововведення вступає у пряму суперечність зі ст. 131 Конституції України та чинним Законом України „Про Вищу раду юстиції”, оскільки на сьогодні не передбачено, щоб Вища рада юстиції виступала апеляційною чи касаційною інстанцією у питаннях добору та рекомендування кандидатів на посаду судді.

- Законопроект не розв'язує, а на наш погляд, поглиблює існуючу проблему взаємного дублювання та конкуренції між Вищою радою юстиції та Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Так, у **ст. 81** законопроекту досить лаконічно зазначено, що *Вища рада юстиції за результатами розгляду рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вносить подання про призначення кандидата суддею Президентіві України у порядку, встановленому законом*. Проте, згідно **ст. 29** Закону України „Про Вищу раду юстиції” головним предметом розгляду у Вищій раді юстиції перш за все є кандидат на посаду судді. Так, *кандидатура на посаду судді розглядається персонально після доповіді члена Вищої ради юстиції, який діє за дорученням відповідної секції, де попередньо вивчаються матеріали щодо кандидата на посаду судді*.

Рішення щодо кандидата на посаду судді приймається на засіданні Вищої ради юстиції відкритим голосуванням.

Як відомо, персональний розгляд кандидата на посаду судді у Вищій раді юстиції передбачає фактично повторний іспит та випробування.

- Законопроект залишив невирішеною вимогу ст. 128 Конституції України про те, що порядок першого призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років, так само як і його безстрокове обрання, мають регулюватися законом.

Натомість, у **ст. 82** законопроекту лише вказується,

що призначення на посаду професійного судді здійснюється Президентом України на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за поданням Вищої ради юстиції.

У разі відхилення подання Вищої ради юстиції Президент України видає відповідне вмотивоване розпорядження.

Водночас, залишаються невирішеними такі гострі питання, чи має право Президент України (підпорядковані йому служби) ревізувати (ставити під сумнів, оспорювати, відхилити) рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України чи подання Вищої ради юстиції про призначення суддею? Чи має право Президент України (підпорядковані йому служби) самостійно здійснювати перевірку кандидатів на посаду судді чи проводити їх атестацію на „профпридатність”, як то на практиці? Чи рішення Президента України про призначення або про відмову у призначенні особи на посаду судді несе рівнозначне правове навантаження? Незрозумілим залишається, чому, згідно ст. 82 законопроекту, відмовляючи особі у призначенні суддею, Президент України видає відповідне вмотивоване розпорядження, а не рівнозначний вмотивований указ. І взагалі, з яких підстав та мотивів Президент України може відмовити особі у призначенні суддею? У зв'язку з цим залишається невирішеним, чи має право особа оскаржити рішення Президента України про безпідставну відмову у призначенні суддею (головою суду)?

- Замість усунення об'єктивних причин, що перешкоджають ефективній роботі територіальних кваліфікаційних комісій, законопроектом (ст. 104) фактично ліквідується інститут кваліфікаційних комісій, оскільки останні позбавляються головних функцій: відбору та рекомендування кандидатів для зайняття посади судді, а також розгляду питань про дисциплінарну відповідальність суддів. На наш погляд, такі реформаційні перетворення остаточно заженуть судову кадрову політику у глухий кут.

- Згідно **ст. 113** законопроекту передбачається, що дисциплінарне провадження здійснюють: 1) Дисциплінарна комісія суддів України - щодо суддів місцевих та апеляційних судів; 2) Вища рада юстиції - щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України.

На наш погляд, така юридична конструкція вступає у суперечність із **ст. 17** законопроекту, яка передбачає *єдиний, визначений законом, статус суддів*. За таких умов очевидно є суперечність щодо єдиного статусу суддів, коли передбачається дві однотипні дисциплінарні інстанції, але їхні повноваження будуть розділятися в залежності від рівня посади, яку займає суддя. Варто також зауважити, якщо судді місцевих та апеляційних судів матимуть можливість апелювати до Вищої ради юстиції, то судді вищих спеціалізованих судів та судді Верховного Суду України такої можливості вже позбавляються. То де ж тут єдиний, визначений законом, статус суддів?

Фактично, Дисциплінарна комісія суддів України та Вища рада юстиції за своїм статусом, порядком утворення є одного рівня, а тому пропонується невинуватене на сьогоднішній день „клонування” ще одного апарату.

Незважаючи на ряд вагомих позитивів, що стосуються вдосконалення системи суддівського самоврядування, механізмів дисциплінарної відповідальності суддів та ін., даний законопроект містить ряд суперечностей, які заслуговують на ретельну увагу та розв'язання.



Учасники конференції про судову реформу

Кожен з нас погодиться, що мала судова реформа 2001 року не привела до того, щоб наблизити суд до громадян та забезпечити належному рівні їх судовий захист. Аналізуючи законопроект, що сьогодні знаходиться на розгляді парламенту, можна відмітити, що дійсно в ньому є проблеми з формуванням кримінального та цивільного судочинства. Мій особистий досвід роботи і в прокуратурі, і в суді свідчить, що розірвати цивільне та кримінальне судочинство неможливо.

Якщо говорити про господарські суди, то вони виникли не на порожньому місці, Вони продовжують традицію комерційних судів, які вперше виникли в Одесі більш сто років тому. Потім вони існували у вигляді арбітражів, чи арбітражних судів. На мій погляд, не треба руйнувати те, що працює. Але при створенні нового необхідно робити все дуже прискіпливо. Перш за все, треба працювати над процесуальним законодавством у питанні розмежування юрисдикції

Закон, який можливо буде прийнятий на основі цього законопроекту, упреться в моноліт відповідного рішення Конституційного Суду України. Мені здається, що спочатку потрібно було належно затвердити Верховною Радою України концепцію, потім внести відповідні зміни в Конституцію України, і тільки потім реформувати законодавство. Інакше ми будемо мати закон з великою кількістю перехідних положень щодо введення в дію окремих норм. Практично ми будемо мати не закон, а по суті концепцію, яку будемо реалізовувати значний час.

Щодо питань статусу суддів, хочу звернути увагу на таку проблему, як звільнення чи переведення суддів ліквідованих судів. Чотири роки ми звільняли суддів з декількох ліквідованих військових судів. Без згоди судді неможливо його звільнити чи перевести. В пропонуваному законопроекті закладено величезну кількість таких проблемних ситуацій. Наприклад, щодо зменшення кількості суддів Верховного Суду України.

В цьому законопроекті є речі, які я зовсім не розумію. Я завжди рахував, що інститут дисциплі-

цивільного, господарського та адміністративного судочинства.

Без наукового аналізу неможливо не тільки приймати закони, але і приймати до розгляду в парламенті законопроекти. До законопроекту, який ми сьогодні обговорюємо, судді та науковці висловили дуже багато зауважень. Я особисто декілька разів звертався до парламентарів з пропозиціями: зберіть суддів, які працюють в місцевих, апеляційних, вищих судах, щоб обговорити з ними законопроекти про судовострій та статус суддів. Але політики, на жаль, не чують ні суддів, ні науковців. Судді не мають можливостей через пресу звернутися до суспільства. Пресу цікавлять більш скандальні новини, до того ж існує проблема з професійним поясненням проблем правосуддя.



Першков Євген Володимирович,
суддя Вищого господарського суду України

нарної відповідальності захищає незалежність суддів. Дивлюсь статтю 87 цього законопроекту, в якій йде мова про можливість перевірки діяльності судді та збору відповідної інформації комітетом Верховної Ради України. Якщо є інститут дисциплінарної відповідальності, то жодний орган не має права перевіряти діяльність суддів та збирати на них компрометуючу інформацію.

Сьогодні вже говорилось про введення інституту мирових суддів. Це дуже добра ідея. Я знайомився з досвідом діяльності мирових суддів у Росії. Там вдалося залучити до вирішення питань забезпечення мирових судів місцеві органи влади та місцевий бюджет. А це суттєва допомога для фінансування судової системи. Також мирові судді - це кадровий резерв для судової системи. Моя думка - нам необхідно вводити цей інститут в Україні.



Гашицький Олександр Васильович,
суддя Вищого адміністративного суду України

При визначенні змін до законодавства України про судоустрій та статус суддів вони мають відповідати цілям і завданням судової реформи. Представники Верховного Суду України, Ради суддів України, учасники останнього з'їзду суддів України зазначали, що ці зміни повинні бути науково - обґрунтованими, системними та узгодженими з цілями судової реформи. Поділяючи названі критерії керів-

ництво Академії правових наук України, прагнучи до наукового обґрунтування останніх, організувало в 2007-2008 роках наукові дослідження чинного законодавства і проектів його змін, зокрема тих проектів, про які вже сьогодні говорилося. Ми взяли на перший план норми, що регулюють добір, перевірку, спеціальну підготовку, визначення професійної кваліфікації, конкурсний відбір та рекомендації до призначення кандидатів на посаду судді.



**Закалюк
Анатолій
Петрович,**
академік Академії
правових наук
України.

Доброякісне правосуддя в першу чергу залежить від тих людей, які здійснюють це правосуддя, які представляють судову владу.

Дослідження виявило ряд суттєвих недоліків законодавчих змін, що пропонуються.

По-перше, ці зміни недостатньо науково - обґрунтовані, особливо багато питань до їх системності та послідовності.

По-друге, в процесі добору кандидатів на посаду судді недостатня участь суддів та органів суддівського самоврядування, за винятком, можливо, тих суддів, які входять до складу кваліфікаційних комісій. Натомість в Законі України "Про Вищу раду юстиції" без потреби, на нашу думку, і необхідних підстав розширена її компетенція та функції членів Вищої ради юстиції, а тим більше, службовців її апарату, переважна більшість яких ніколи не були суддями та взагалі мають дуже загальне уявлення з цих питань. Наш другий висновок з дослідження полягає в тому, що зовсім безпідставно суддівський корпус і судді згідно цих законів залишені поза процесами добору кадрів.

По-третє, чинний та запропонований процес добору кандидатів на посаду судді є непрозорим. Це зовсім не відповідає ні демократичним, ні цивілізаційним напрямкам розвитку держави.

Четверте, дуже багато непотрібної безсистемності, непослідовності, коли одна норма законопроекту не витікає з іншої. При цьому це було і в проектах, які були розроблені раніше. Це збереглося, і більш того, ще було добавлено в цьому об'єднаному законопроекті. Наприклад: точиться жвава дискусія стосовно спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді. До недавніх пір всі розуміли, що це повинна робити Академія суддів України. Однак в законопроекті визначено, що це повинні здійснювати заклади освіти четвертого рівня акредитації. Постає питання, як можна готувати осіб, яких ще не перевірили стосовно їх придатності бути суддями за їх задатками, навіть фізіологічними, чи можуть вони бути суддями, не перевірені їх здатність до спілкування, аналізу тощо. І зараз навколо цього ведеться і відкрита полеміка, і кулуарна полеміка. Загалом не ставиться питання, а чому, якому змісту знань треба вчити цих людей, Якби це питання було вирішено, тоді було б зрозуміло, хто повинен їх готувати. Тим більше в Законі України "Про освіту" визначено, що на кожну спеціалізацію повинен бути визначений державний стандарт знань. Цих стандартів ніхто не збирається робити.

Хочу Вам повідомити, що пропозиції на основі наших досліджень ми подали до Комітету з питань правосуддя Верховної Ради України і до Міністерства юстиції України. Нас запевняли, що наші пропозиції будуть розглянуті. Але коли 18 червня комітет зібрався для підготовки законопроекту на друге читання, то наші пропозиції не були поставлені навіть на обговорення. На жаль, на цьому прикладі простежується відношення до науки з боку наших високопосадовців.

Складається враження, що сьогодні в нашій державі виконавча та законодавча влада перекладає свою діяльність на суди. Практично всі суди завалені справами, справ розглядається дуже багато. Якщо приймається рішення, яке є законним, справедливо обґрунтованим, але воно не задовольняє владу, то починаються гоніння на суди.

На сьогоднішній день, об'єктивно будемо говорити, у нас нема можливостей для нормальної діяльності, фінансування практично забезпечуються тільки на заробітну плату. Суди здійснюють свою діяльність за рахунок накопичень в попередньому році, але залишки по матеріальному забезпеченню вже закінчуються. Поступово діяльність судів буде зупинена.

Навантаження на суддів є абсолютно неприпустимим. Наприклад візьмемо один район Київщини, де 320 справ на одного суддю в місяць, з урахуванням відпусток, незаповнених вакансій суддів, хвороб виходить до 400 справ на місяць. Чи може людина розглянути

цю кількість справ? Звичайно, не може. Потім ми говоримо, чому допускаються помилки і якість правосуддя знаходиться не належному рівні.

Так, дійсно, ми можемо констатувати факти, коли окремі судді недбало виконують свої обов'язки, і як використовують своє службове становище. Нам потрібен дієвий механізм для того, щоб позбавитися таких суддів.

Ми бачимо існуючі проблеми в суміжних з судом установах, в прокуратурі та міліції, якість їхньої діяльності також знаходиться на неналежному рівні, - ці органи дуже заполітизовані. Також існують намагання максимально заполітизувати суди, заполітизована Вища рада юстиції.



**Нечипоренко
Юрій Аркадійович,**
голова Апеляційного
суду Київської області



Трусова Тамара Олександрівна,
суддя Дарницького районного суду
міста Києва



Андрій Снівак, Представництво
Європейської комісії в Україні

Резолюція конференції „Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні ”

Центром суддівських студій, Апеляційним судом м. Києва, Всеукраїнською незалежною суддівською асоціацією в рамках підготовки до парламентських слухань «Про стан правосуддя в Україні» була організована 27 лютого 2009 року в м. Києві конференція „Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні”. Учасникам конференції (судді, науковці, представники міжнародної та української громадськості) пропонувалося обговорити стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні, розробити пропозиції до парламентських слухань та сформулювати зауваження до законопроекту «Про судоустрій і статус суддів».

Обговоривши актуальні проблеми та перспективи розвитку правосуддя в Україні, зокрема, щодо ролі і місця судової влади в демократичному суспільстві, з урахуванням важелів стримувань і противаг в механізмі розподілу влади, загальних засад побудови судової системи, а також статусу судді, учасники конференції звертають увагу Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України, української та міжнародної громадськості, учасників парламентських слухань «Про стан правосуддя в Україні» на наступне:

В умовах політичної нестабільності та соціально-економічної кризи на особливу увагу заслуговує неухильне збереження єдності та самостійності судової влади, незалежності суддів, як найважливіших підвалин демократичного правопорядку.

Кардинальне реформування судової системи на сьогодні неможливо без внесення відповідних змін до Конституції України щодо статусу судової влади, функцій Верховного Суду України, складу та функцій Вищої ради юстиції тощо.

Зміни, що пропонуються об'єднанням законопроектом «Про судоустрій і статус суддів» ґрунтуються на методологічно недосконалих положеннях, які в окремих пунктах суперечать існуючим конституційним нормам та не відповідають міжнародним стандартам незалежності суддів і самостійності судової влади.

Учасники конференції рекомендують Верховній Раді України розробити концепцію комплексної судово-правової реформи, яка б

охоплювала всі правові інститути, задіяні в системі правосуддя (суд, прокуратура, адвокатура та інші), а також передбачала б внесення змін до Конституції України та оновлення законодавства, зокрема процесуального, тощо, та звертаються з пропозицією приступити до розгляду законопроекту «Про судоустрій і статус суддів» після схвалення вищезазначеної концепції та внесення відповідних змін до Конституції України.

Для розробки концепції було б доцільно створити спеціальну парламентську комісію із залученням до її складу народних депутатів із всіх депутатських фракцій, суддів судів різних юрисдикцій, науковців та представників громадських організацій.

У відповідності до правової природи судової влади, її ролі та місця у демократичному суспільстві необхідно уточнити та виразно окреслити сферу відповідальності судової влади щодо забезпечення законності в усіх сферах суспільного життя та верховенства права, насамперед, у відносинах між державою і особою.

В процесі подальшого удосконалення правової системи України необхідно дотримуватись узгодженого із засадами верховенства права спрямування на послідовне забезпечення повноти судової влади як в сфері правосуддя, так і формуванні суддівського корпусу та організаційно-правових основ функціонування судової влади, включаючи і відповідальність суддів, прокурорів, адвокатів.

Важливим пріоритетом вважати необхідність невідкладного виправлення існуючих викривлень важелів стримувань і противаг в механізмі розподілу влад, які створюють умови для надмірного політичного впливу на формування суддівського корпусу та функціонування судової влади в Україні.

При цьому слід відмітити, що є недопустимими положення вищезазначеного законопроекту щодо виключення Верховного Суду України з процесу утворення та ліквідації судів, призначення суддів на адміністративні посади в судах та звільнення з цих посад, впровадження політичної рекомендації зі сторони Президента України в процедурі обрання Голови Верховного Суду України та інші подібні новації. Таке позбавлення Верховного Суду України, як найвищого

судового органу, можливостей впливати на функціонування та розвиток національної судової системи зруйнує її єдність та перетворить судову владу, як окрему гілку державної влади, в сукупність конкуруючих судів різних рівнів та різних юрисдикцій.

На даному етапі судової реформи одним із стратегічних пріоритетів визнати послідовне забезпечення принципу єдності та логічної завершеності судової системи у всіх її елементах, зокрема в частині касаційних процедур, органічного поєднання кримінальної та цивільної юстиції тощо, посилення ролі і впливу Верховного Суду України на формування судової практики і однакового застосування правових норм.

Учасники конференції дійшли наступних висновків щодо необхідності удосконалення статусу суддів, порядку формування суддівського корпусу, основ суддівського самоврядування, адміністрування в судах та процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності:

Виходячи із ролі та значення судді у демократичному суспільстві, необхідно уточнити вимоги (цензи) щодо зайняття суддівської посади, зокрема, слід віковий ценз підвищити до 30 років, освітній ценз визначити на основі вивчення національного права (юридичної освіти здобутої в Україні), термін проживання в Україні (ценз осілості) визначити через вимогу його безперервності до дня обрання на посаду судді, а також збільшити професійний правничий стаж кандидатів до 5-7 років.

Провівши конституційні та законодавчі зміни, слід перейти до єдиного порядку обрання суддів на посади безстроково (крім суддів Конституційного Суду України), відмовившись від застосування „випробувального п'ятирічного строку” та передбачивши запобіжники від політично вмотивованих рішень в процедурі обрання.

Із порядку обрання суддів мають бути вилучені форми втручання і впливу з боку інших органів влади, їх посадових осіб, а також з боку представників судової влади, що займають адміністративні посади в судах. Ініціювання процедури добору та обрання має ґрунтуватись виключно на особистій заяві особи. Порядок обрання суддів має відповідати вимогам прозорості, містити гарантії у вигляді конкурсу, анонімного тестування (випробування), тощо.

Система органів, які задіяні в процесі обрання суддів, зокрема і Вища рада юстиції, має відповідати вимозі, згідно якої кожен такий орган має складатись

більш ніж на половину із суддів, в тому числі суддів у відставці.

При відборі кандидатів на суддівські посади слід виходити із вимог моральності та бездоганної репутації кандидата, його професійної готовності, підтвердженої 5-7 річною роботою в судах, та на посадах прокурора, адвоката.

Для окремих категорій суддів законом розширити можливість встановлення додаткових вимог.

Метою підготовки до роботи на посаді судді повинно бути набуття практичних навичок, прямо пов'язаних з виконанням суддівських функцій, зокрема навичок на посаді помічника судді, можливо стажиста, протягом не менше 5 років або іншого терміну. Необхідність та термін спеціалізованого навчання в Академії суддів України повинні визначатися за результатами іспиту на професійну придатність, рівня правових знань у відповідній сфері юрисдикції.

Законодавчо визначити кваліфікаційні вимоги зайняття посади судді у судах вищих інстанцій, що сприятиме прозорості та об'єктивності порядку обрання судді на відповідну посаду. Обов'язковою умовою обрання на посаду судді вищої інстанції має бути наявність стажу роботи не менше 5 років у суді найближчої до нього нижньої інстанції.

При заповненні суддівських вакансій не допускати конфлікту інтересів, зокрема, обмежити зайняття посади судді особами, які є близькими родичами чи свояками в судах однієї територіальної та предметної (спеціальної) юрисдикції. Обмежити участь у конкурсі на заняття посади судді осіб, які є родичами чи свояками членів органів, що беруть участь у формуванні суддівського корпусу.

Зняти інстанційно обумовлені обмеження щодо кваліфікаційних класів суддів, як такі, що суперечать меті їх запровадження.

Гарантувати суддям належну оплату праці, яка не може бути зменшена в процесі виконання суддею його професійної діяльності. Збільшення розміру базового окладу судді місцевого суду для суддів судів наступних інстанцій має здійснюватися на однаковий відсоток. Однаковий відсоток зростання має бути встановлений і стосовно щомісячних доплат за вислугу років за стаж роботи понад п'ять років (в суддівський стаж має зараховуватись лише робота на посаді судді).

Всі питання внутрішньої діяльності судів мають вирішуватись органами суддівського самоврядування,

рішення яких є обов'язковими для суддів, у тому числі й тих, які виконують адміністративні функції.

Основною організаційною формою суддівського самоврядування в кожному суді мають бути збори суддів, а між зборами суддів - голова зборів суддів або рада суддів суду, яка утворюється в судах з чисельністю суддів не менше п'ятнадцяти.

Органи суддівського самоврядування повинні формуватися на засадах ротації не менше половини їх складу, можливо повної ротації та пропорційності представництва за єдиним критерієм і функціонувати на однакових засадах, їх повноваження мають впливати з конституційно визначених функцій.

Рада суддів України має формуватися з представників всіх регіональних конференцій суддів, конференцій спеціалізованих судів, зборів суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України (по одному представнику).

Необхідно уніфікувати адміністрування судів, виключити дублювання управлінських функцій, зробити його оптимальним, мінімально затратним і ефективним, спрямованим на виконання основної функції правосуддя, зокрема, голова суду, незалежно від інстанційності суду повинен мати одного заступника і виконувати функції керівника суду як органу державної влади, зокрема, представницьку і контролю за роботою апарату суду, і свою основну функцію – здійснення правосуддя. При цьому, потребують законодавчого закріплення підстави дострокового припинення повноважень голови суду та заступника голови суду.

Обрання керівників судів повинно здійснюватися виключно в межах судової влади без будь-якого впливу представників інших гілок влади. Можливими варіантами порядку обрання голів (заступників голів) місцевих, апеляційних та вищих судів можуть бути:

- обрання Радою суддів України з трьох кандидатів, запропонованих загальними зборами суддів відповідного суду;
- обрання радою суддів вищого рівня з трьох кандидатів, запропонованих загальними зборами суддів відповідного суду;
- обрання загальними зборами відповідного суду.

Поточне управління справами у суді як юридичній особі має здійснювати керівник апарату суду або відповідна посадова особа апарату суду.

Єдність статусу суддів вимагає єдиних підходів у питаннях дисциплінарної відповідальності. Повинно бути чітке розмежування між органами, що ініціюють дисциплінарне провадження щодо суддів, здійснюють обвинувачення та приймають рішення.

Рішення щодо дисциплінарної відповідальності можуть приймати тільки ті органи, які в своєму складі нараховують більшість суддів (в тому числі суддів у відставці).

До внесення відповідних змін в Конституцію України щодо складу Вищої ради юстиції необхідно на законодавчому рівні визначити судову інстанцію, яка буде мати можливість розглядати відповідні скарги на рішення Вищої ради юстиції. Такою інстанцією могла би бути відповідна колегія Верховного Суду України.

На всіх етапах дисциплінарного провадження необхідно дотримання принципу змагальності, суддя повинен мати можливість надавати пояснення, залучати свого представника та ставити запитання стороні, яка здійснює обвинувачення.

З метою забезпечення більш виваженого підходу у питаннях дисциплінарної відповідальності для членів Дисциплінарної комісії, служби судових інспекторів, членів Вищої ради юстиції необхідно збільшити ценз професійної роботи в галузі права (як варіант - не менш як двадцять років).

З метою оперативного вирішення питань призначення і звільнення з посад розглянути можливість обрання суддів Конституційного суду України, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Дисциплінарної комісії суддів України конференцією суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів.

Ініціювати всебічне обговорення проблеми політично вмотивованої діяльності окремих суддів, зокрема, передбачити форми заборони мати право на представницький мандат колишнім суддям протягом п'яти років після їх звільнення з посади або поширити на суддів у відставці вимоги щодо заборони членства у політичній партії та профспілках, участі в політичній діяльності, виконання оплачуваної роботи в органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

Моніторинг незалежності суддів в Україні. 2008 рік.

- / За заг. ред. А.Алексеева, Центр суддівських студій. - К. : Поліграф - Експрес, 2008. - 104 с.

Матеріали, які містяться у цьому виданні, представлені як результат моніторингу, що був проведений у серпні-вересні 2008 року в рамках реалізації українсько-швейцарського проекту "Підтримка судової реформи. Сприяння зміцненню незалежності суддів" з метою визначення головних проблем із забезпеченням конституційного принципу незалежності суддів в Україні у 2008 році.

У виданні представлені методологія моніторингу, система оцінки незалежності суддів, що ґрунтується на міжнародних стандартах, та результати проведеного опитування з відповідними висновками експертів у порівнянні з результатами, отриманими у 2007 році.

© Центр суддівських студій, 2008



Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів.

- К.: Поліграф-Експрес, 2008. - 184 с.

В цьому виданні представлено тексти міжнародних документів, які містять рекомендації стосовно формування незалежної судової влади та забезпечення незалежності суддів.

Для суддів, науковців, юристів і всіх, хто цікавиться питаннями гарантій забезпечення незалежності суддів.

© Центр суддівських студій, 2008

© Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація, 2008



Незалежність суддів: міжнародні стандарти та національна практика:

Навч.-практ. посіб. / Луць Л.А., Савенко М.Д., Городовенко В.В., (та ін.); Центр суддів. студій., Всеукр. незалеж. суддів. асоц. - К. : Поліграф - Експрес, 2008. - 128 с.

У посібнику аналізуються міжнародні, національні правові стандарти незалежності суддів та український досвід. Дослідження незалежності судової влади та суддів здійснюється під кутом впровадження міжнародних стандартів у цій сфері в національну судову систему.

Посібник розрахований на проведення семінарів для суддів з метою правильного застосування стандартів незалежності суддів на практиці.

@ Колектив авторів

@ Центр суддівських студій, 2008

@ Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація, 2008



Центр Суддівських студій

Адреса:

01030, Україна,
м. Київ, вул. М. Коцюбинського, 12

тел./факс: +(380 44)234 35 86
тел.: +(380 44)235 67 77

www.judges.org.ua
judges@i.com.ua

Centre for Judicial Studies

Address:

01030, Ukraine, Kyiv
vul. M. Kotsyubyns'kogo, 12

tel./fax: +(380 44)234 35 86
tel.: +(380 44)235 67 77

www.judges.org.ua
judges@i.com.ua

Видавничий дім "АДЕФ-Україна"
01030, Київ, вул. Богдана Хмельницького, 32, оф. 40-а
тел. (044) 235-33-03, 235-94-31
www.edef.com.ua
e-mail: edef@edef.com.ua

*Всі матеріали,
викладені в цьому бюлетені
належать виключно авторам.*

*Редакція не несе відповідальності
за зміст публікацій.*

Розповсюджується безкоштовно.

Тираж 1000 прим.

Topic:

The status and prospects
of the development
of justice in Ukraine

A.V. Chernushenko.

Problems of justice and their desired solutions

M.I. Siriy.

The judicial power and its pillars in a democratic society

M.D. Savenko

The judicial reform and judicial independence in Ukraine

V.V. Serdyuk

Abidance by the principles of the judiciary in the establishment of specialized appeal courts

M.D. Savenko.

Fundamentals of court administration

V.F. Boyko

Some aspects of judicial administration

O.S. Zakharova

Judicial independence and the responsibility of judges

S.V. Prylutsky

An opinion on the Draft law "On the judiciary and status of judges"

Participants of the Judicial Reform Conference

Resolution of Conference "The status and prospects of the development of justice in Ukraine"