



ІНДЕКС СУДОВОЇ РЕФОРМИ

В

УКРАЇНІ

Травень 2002 року

© Американська асоціація юристів

Твердження і аналіз у даному документі є результатом зусиль проекту Американської асоціації юристів „Правова ініціатива в Центральній Європі та Євразії” (ABA/CEELI), який є повністю відповідальним за зміст. Правління Американської асоціації юристів ні переглядало даний текст, ані санкціонувало його зміст. Тож погляди, висловлені у даному виданні, не слід розглядати як такі, що відображають політику Асоціації. Більш того, ніщо у даному звіті не становить собою юридичної допомоги у певних судових справах, і читачі відповідальні за отримання такої допомоги від власних адвокатів. Ця публікація стала можливою завдяки підтримці, наданій Регіональною місією Агенції США з міжнародного розвитку в Україні, Молдові і Білорусі за умовами Договору про співпрацю з помічником № 121-A-00-00-00819-00 та Договору про співпрацю з лідером № ENI-A-00-00-00003-00. Думки, висловлені у даному документі належать його авторам і не обов’язково відображають погляди Агенції США з міжнародного розвитку.

Зміст

ВСТУП	I
ПРО ОЦІНЮВАННЯ РЕФОРМИ	I
МЕТОДОЛОГІЯ АВА/СЕЕЛІ	II
ПОДЯКА	III
ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО УКРАЇНУ	1
ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ СУДОВОЇ СИСТЕМИ	1
СТРУКТУРА СУДІВ	1
УМОВИ СЛУЖБИ	2
<i>Вимоги</i>	2
<i>Призначення та гарантії перебування на посаді</i>	3
<i>Підготовка</i>	3
ОЦІНЮВАЛЬНА ГРУПА	3
АНАЛІЗ ІНДЕКСУ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ НА 2002 РІК	4
ТАБЛИЦЯ СПІВВІДНОШЕНЬ ЗА ФАКТОРАМИ	4
I. РІВЕНЬ, ОСВІТА І РІЗНОМАНІТТЯ	5
ФАКТОР 1: Суддівська кваліфікація і підготовка	5
ФАКТОР 2: Процес відбору і призначення на посаду	6
ФАКТОР 3: Підвищення кваліфікації суддів	7
ФАКТОР 4: Етнічний і статевий склад	8
II СУДДІВСЬКІ ПОВНОВАЖЕННЯ	9
ФАКТОР 5: Судовий контроль	9
ФАКТОР 6: Судовий нагляд за управлінською діяльністю	10
ФАКТОР 7: Судова юрисдикція щодо громадянських свобод	11
ФАКТОР 8: Система перегляду рішень	12
ФАКТОР 9: Неповага до суду / процесуальні повноваження судді / нагляд за виконанням судових постанов	13
III. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ	15
ФАКТОР 10: Участь у складанні бюджету	15
ФАКТОР 11: Адекватність оплати праці суддів	15
ФАКТОР 12: Приміщення судів	16
ФАКТОР 13: Безпека суддів	17
IV. СТРУКТУРНІ ГАРАНТІЇ	19
ФАКТОР 14: Гарантований термін перебування на посаді	19
ФАКТОР 15: Об'єктивні критерії просування по службі	19
ФАКТОР 16: Суддівська недоторканість при виконанні службових обов'язків	20
ФАКТОР 17: Звільнення з посади і дисциплінарне провадження проти суддів	20
ФАКТОР 18: Розподіл справ	22
ФАКТОР 19: Асоціації суддів	22
V. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ	24
ФАКТОР 20: Судові рішення і сторонній вплив	24
ФАКТОР 21: Кодекс етики	24
ФАКТОР 22: Процес оскарження поведінки судді	25
ФАКТОР 23: Доступ громадськості і засобів масової інформації до судових засідань	26
ФАКТОР 24: Публікація судових рішень	26
ФАКТОР 25: Фіксування ходу судових засідань	27
VI. ДІЄВІСТЬ	29
ФАКТОР 26: Судовий персонал	29
ФАКТОР 27: Суддівські посади	29
ФАКТОР 28: Системи порушення і просування справ	30
ФАКТОР 29: Комп'ютери і офісне обладнання	30
ФАКТОР 30: Поширення і систематизація чинного законодавства	31

Вступ

Індекс судової реформи (ICP) – це інструмент, розроблений проектом Асоціації Американських Правників „Правова ініціатива в Центральній Європі та Євразії” (ABA/CEELI) з метою виявлення ступеня просування реформи судових систем у країнах з молодого демократією. У той час, коли на правову та судову реформу звертають велику увагу, ICP являється важливим та вчасним оціночним механізмом. ICP дозволить ABA/CEELI, її донорам та молодим демократіям краще зосередитись на програмах правової реформи та слідкувати за прогресом становлення відповідальної, ефективної та незалежної судової системи.

ABA/CEELI розпочала цей проект з розумінням того, що не існує єдиної форми для всіх аспектів судової реформи. ABA/CEELI визнає різницю у юридичних культурах, у світлі якої певні питання можуть бути в більшій чи в меншій мірі значимі в конкретному контексті. Однак, спираючись на десятирічний досвід роботи в цій сфері, ABA/CEELI прийшла до висновку, що кожен з тридцяти факторів, досліджених у цій роботі, можуть мати значний вплив на процес судової реформи. Таким чином, дослідження цих факторів створює основу, на якій можна структурувати програмування надання технічної допомоги та оцінювати важливі елементи процесу реформування.

Технічна природа ICP відрізняє цей тип засобу оцінювання від інших незалежних оцінювань, схожих по своїй природі, таких як Звіт про стан прав людини (Human Rights Report) Держдепартаменту США та книга „Нації у перехідному стані” („Nations in Transit”) організації „Дім свободи”. Це оцінювання не є описувальним коментарем про загальний стан судової системи у певній країні. Дослідження з використанням ICP виявляє конкретні умови, правові засади та механізми, наявні у судовій системі країни, що досліджується, і те, як вони співвідносяться з конкретними критеріями реформування, встановленими на момент проведення дослідження. До того ж треба додати, що цей аналітичний процес не має на меті збір статистичних даних. Дослідження з використанням ICP є, найголовнішим чином, правовим дослідженням, що базується на різноманітній виборці інформації про правову систему країни у певний проміжок часу.

Про оцінювання реформи

Оцінювання прогресу країни в судовій реформі переповнене труднощами. Жоден критерій не може вважатись взірцем, і дані, накопичені за багатьма факторами, важко відобразити чисельно. Наприклад, ключове поняття незалежної судової системи по суті ближче до якісного і не може вимірюватись методом підрахунку кількості суддів чи залів судових засідань в країні. Важко знайти і тлумачити „докази неупередженості, ізольованості та рамки судової влади як інституту”. ЛАРКІНС, СУДОВА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АНАЛІЗ, (*JUDICIAL INDEPENDENCE AND DEMOCRATIZATION: A THEORETICAL AND CONCEPTUAL ANALYSIS*), 44 АМ. J. COMP. L. 611 (1996). Ларкінс цитує наступні недоліки попередніх спроб виміряти судову незалежність:

- (1) покладання на формальні показники судової незалежності, які не співпадають із дійсністю,
- (2) дефіцит потрібної інформації про суди, що є типовим у порівняльних судових вивченнях,
- (3) труднощі, притаманні трактуванню значення судових результатів чи (4) природа призначення цифрового вираження деяким атрибутам судової незалежності на власний розсуд. *Id.* стор. 615.

Ларкінс критикує роботу Девіда С. Кларка 1975 року, в якій той спробував обчислити кількісно ступінь автономності Латиноамериканських верховних судів. В свою розробку „показників судової ефективності” Кларк включив такі показники, як гарантії перебування на посаді, метод звільнення, метод призначення та гарантії заробітної платні. КЛАРК, СУДОВИЙ ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЇ В ЛАТИНСЬКІЙ АМЕРИЦІ (*JUDICIAL PROTECTION OF THE CONSTITUTION IN LATIN AMERICA*), 2 HASTINGS CONST. L. Q. 405 – 442 (1975).

Проблема в тому, що ці формальні показники судової незалежності часто не співпадали з реальністю. Наприклад, хоча в Аргентині існують гарантії перебування на посаді, чистки Верховного Суду відбулись принаймні 5 разів з 1940 року. Включивши ці фактори, Кларк перебільшив... незалежність судів деяких країн, ставлячи такі залежні суди, як бразильський, поперед суду Коста Ріки, країни, судову гілку влади якої майже весь світ вважає найбільш незалежною в Латинській Америці.

Ларкінс, *supra*, стор. 615.

Покладання на суб'єктивні, а не на об'єктивні критерії в рівній мірі може піддаватися критиці. Наприклад Ларкінс, *supra*, 618 (порівнюючи методологію опитування 84 вчених-соціологів щодо латиноамериканських судів з плітками). Більше того, не завжди можна отримати достовірну інформацію шляхом опитування суддів: „судді не завжди бажають визнати те, що прийшли до певних висновків під тиском певного чинника; замість цього вони схильні приховувати відсутність своєї автономності. Ларкінс, *supra*, стор. 616.

Методологія АВА/СЕЕЛІ

АВА/СЕЕЛІ вирішила розглянути ці питання та критичні зауваження шляхом включення як суб'єктивних, так і об'єктивних критеріїв, а також базуючи досліджувані критерії на фундаментальних міжнародних нормах, таких як основні принципи незалежності суддівства Організації Об'єднаних Націй, Рекомендація R(94)12 Ради Європи “Про незалежність, ефективність і роль суддів” та Європейська Хартія Ради Європи “Про статус суддів”. Дослід також спирався на „Концепцію судової незалежності”, підготовану АВА/СЕЕЛІ, та на критерії, що використовувались Міжнародною асоціацією суддів для оцінки заяв про вступ у її члени.

Спираючись на ці норми, АВА/СЕЕЛІ виробила 30 факторів, що є індикаторами ступеня розвитку відповідального, ефективного і незалежного суддівства. Щоб допомогти експертам оцінити ці фактори, АВА/СЕЕЛІ розробила відповідні коментарі, у яких наводиться основа для кожного висновку та обговорюється його важливість. Особлива увага приділялася використанню європейських (на відміну від північноамериканських) концепцій структури та функцій судів. Таким чином, до переліку критеріїв були включені певні фактори, що є мало знайомими для американських чи, навіть, європейських суддів, і потрібно розуміти, що головним завданням розробників критеріїв було скористатися найкращим досвідом провідних судових систем. АВА/СЕЕЛІ також переглянула кожен фактор, беручи до уваги свій десятирічний досвід, і прийшла до висновку, що кожен фактор може бути впливовим в процесі судової реформи. Таким чином, якщо навіть не всі фактори вважаються загальноприйнятими основними елементами, АВА/СЕЕЛІ вважає їх оціночну спроможність виправданою та корисною для програми. Включені категорії направлені на оцінку якості, освіти та різноманітності суддів; підсудність та судові повноваження; фінансові та структурні гарантії; відповідальність та прозорість, а також питання пов'язані з ефективністю судової системи.

Одним із найважчих та полемічних аспектів цього проекту було питання включення „рахункового” механізму, і дослідники з АВА/СЕЕЛІ обговорювали необхідність включення даного механізму взагалі. Протягом 1999-2001 АВА/СЕЕЛІ випробувала різноманітні механізми підрахування. Після живої дискусії з членами Виконавчої та Консультативної Рад АВА/СЕЕЛІ, а також із експертами інших організацій, АВА/СЕЕЛІ вирішила попередити будь-які спроби забезпечити загальні розрахунки прогресу реформи певної країни, щоб підкреслити, що ІСР не має на меті проводити повну оцінку судової системи.

Незважаючи на ці загальні висновки, АВА/СЕЕЛІ вирішила, що кількісні оцінювання можливо застосувати до конкретних факторів. Кожен з факторів буде оцінюватися за шкалою: *позитивно*, *нейтрально*, *негативно*. Дана оцінка відображає співвідношення цього фактора з судовою системою оцінюваної країни. Якщо твердження цілком відповідає реальному стану справ у певній країні, то воно отримує оцінку “позитивно”. Однак, якщо твердження зовсім не відповідає реальному становищу у країні, то воно оцінюється як “негативно”. Якщо умови всередині країни дещо відповідають і дещо не відповідають твердженню, то воно отримує оцінку “нейтрально”.

Порівняйте: КОХЕН, КОМУНІСТИЧНА ПАРТІЯ КИТАЮ ТА „СУДОВА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ”: 1949-59 (THE CHINESE COMMUNIST PARTY AND 'JUDICIAL INDEPENDENCE': 1949-59), 82 HARV. L. REV. 972 (1969), де стверджується, що рівень судової незалежності існує у стані континууму від „повністю вільної судової влади до повністю залежної”. Як було сказано вище, АВА/СЕЕЛІ вирішила уникнути спроб загальної оцінки, оскільки згідно критики Ларкінса АВА/СЕЕЛІ вважає, що така спроба загального підрахунку буде контр-продуктивною.

Натомість, результати оцінки кожного з тридцять факторів зводяться у стандартній формі після проведення дослідження з використанням ІСР у будь-якій країні. Після загального твердження за фактором наводиться співвідношення цього твердження і реальної ситуації в країні та опис підґрунтя для такого висновку. Окрім того, до обговорення факторів включається і більш детальний аналіз кожного питання. Такого типу організація даних спрощує занесення їх до бази даних, що дозволяє користувачам легко бачити спільне і відмінне у прогресі різних країн

конкретного регіону, а також (завдяки постійному оновленню даних у базі) спостерігати за змінами протягом років всередині однієї країни.

Соціологи можуть запевняти, що деякі критерії можна краще визначити шляхом опитування громадської думки чи шляхом всебічного інтерв'ювання юристів та співробітників суду. Однак беручи до уваги затрати часу та фінансів, АВА/СЕЕЛІ вирішила побудувати ці питання таким чином, щоб на них мала змогу ефективно відповісти змішана група суддів, юристів, журналістів та спостерігачів, що мають глибоке розуміння судової системи. Загалом, ІСР має бути швидко складений одним чи більше спеціалістами-юристами, знайомими з країною та регіоном взагалі і які могли б зібрати об'єктивну інформацію і провести інтерв'ю, необхідні для складання оцінки кожного з факторів.

Одна із цілей оцінювання – допомогти АВА/СЕЕЛІ та її донорам, а також колегіальним організаціям визначити ефективність програм судової реформи та правильно спрямувати майбутню допомогу. Багато з піднятих питань (такі як заробітна платня працівників судової системи та незаконні втручання ззовні), звичайно, не можуть бути прямо та ефективно вирішені тими, хто надає зовнішню технічну допомогу. АВА/СЕЕЛІ також визнає, що ті площини судової реформи, в яких допомога може бути надана ззовні, такі як судові тренінги, можуть не бути найважливішими. Наявність найосвіченіших у світі суддівських кадрів не є гарантом існування відповідальної, ефективною та незалежної судової системи, та все-таки суддівство має бути високо освіченим. Більше того, зв'язок між зовнішньою допомогою та судовою системою держави може бути незначним в найкращому випадку: для побудови справді компетентної судової системи необхідна наявність політичної волі і відданості з боку країни, що проводить реформу. Так чи інакше, необхідно оцінити головні площини критеріями, максимально обчислюваними, для того, щоб прогресивні сили могли краще спрямувати спроби реформування. АВА/СЕЕЛІ пропонує це дослідження як крок саме у цьому напрямку і буде рада вашим конструктивним відповідям на нього.

Подяка

Лізі Дікінсон, директору програм із судових реформ, Асоціації Американських Правників та Правовій Ініціативі у Центральній Європі та Євразії (АВА/СЕЕЛІ) (з 1995 до 2000 рр.), Маркові Дітріху, члену Спілки адвокатів штату Нью-Йорк та радникові АВА/СЕЕЛІ по розробці концепції та дизайну ІСР. Скотві Карлсону, директору програм із судових реформ в АВА/СЕЕЛІ (з 2000 р. до цього часу), який керував завершенням ІСР. Допомога в дослідженні та зборі інформації була надана Дженнер Брас Едельман, програмним асистентом АВА/СЕЕЛІ, та Джеймсом МакКонкі, студентом-практикантом в АВА/СЕЕЛІ.

Підчас розробки ІСР АВА/СЕЕЛІ отримала значний внесок від двох експертних консультативних груп. АВА/СЕЕЛІ хоче висловити подяку членам Першої Судової Консультативної Ради АВА/СЕЕЛІ, до складу яких входять Тоні Фіссер, Марсель Лемонд, Ернст Маркель, Джозеф Надо, Мері Ноель Пепіс та Ларрі Стоун, що переглядали початкові версії цього індексу. АВА/СЕЕЛІ також дякує членам Другої Судової Консультативної Ради – Люкові Бірману, Макарені Калабрес, Елізабет Даль, Елізабет Лейсі, Полу Магнусону, Ніколасу Мансфілду, Емі Скрзекут-Торрес, Рою Т. Стукі, Роберту Аттеру та Расселу Міллеру, які працювали над закінченням ІСР. АВА/СЕЕЛІ також виражає свою подяку експертам за внесок в „Концепція судової незалежності”, розроблену АВА/СЕЕЛІ: Джеймсу Аппл, Дороті Біслі, Ніколасу Джоргакопольсу, Джорджеві Катрогалосу, Джованні Лонго, Кеннетові Лисику, Рою Шотланду, Террі Шупу, Патриції Вальд та Маркусу Циммеру.

Загальні відомості про Україну

Україна – унітарна держава, в адміністративному відношенні поділена на двадцять чотири області; міста Київ і Севастополь та Автономну Республіку Крим (Кримська АР). Київський і Севастопольський міські апеляційні суди, апеляційний суд Кримської АР і апеляційні суди областей знаходяться під наглядом вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України.

В ієрархії джерел права, офіційно промудльовані міжнародні угоди мають вищу юридичну силу ніж національне законодавство, в той час як останнє має вищу юридичну силу ніж підзаконні акти – акти видані Кабінетом Міністрів України та іншими нижчими органами.

Фундаментальним принципом функціонування судової влади визначається принцип розподілу влади між судовою, виконавчою і законодавчою гілками, де кожна з гілок перевіряє та врівноважує інші. Конституція України гарантує право громадян звертатися за захистом своїх прав до міжнародних установ після вичерпання національних засобів захисту прав.

Історія розвитку судової системи

Об'єднання України з Росією, що почалось у XVII ст. було перерване нетривалою незалежністю на початку XX ст., після якої Україна стала однією із республік Радянського Союзу. За часів радянського правління, українська судова система складалась із судів місцевого і регіонального рівня, а також Верховного Суду Української Радянської Соціалістичної Республіки, який був підпорядкований Верховному Суду СРСР.

Радянська філософія заперечувала ідею поділу влади, сприймаючи суди, як державні органи, що становлять частину єдиного механізму держави, уповноваженого волею радянського народу. Оскільки воля народу вважалась нероздільною, такою мала бути і влада. Основним завданням радянського правосуддя було „знайти об'єктивну істину” в спорі, що вимагало від суддів активності в розслідуванні справ. Наприклад, судді повинні були продовжувати розгляд кримінальної справи в разі визнання підсудним своєї вини чи в разі відмови прокурора від обвинувачення. Судді також повинні були консультувати погано підготовані сторони, які докази потрібно зібрати, щоб відстояти їхню позицію, та видавати приписи про витребування доказів від третіх осіб, тощо.

У 1991 році Україна проголосила свою незалежність. Конституція 1996 року обстоє доктрину поділу влади. Конституція передбачила запровадження суду присяжних, передачу повноваження прокуратури видавати ордери на обшук та арешт суддям, створення апеляційних судів та низку інших реформ. Зважаючи на відсутність відповідного законодавства, Конституція встановила п'ятирічний перехідний період, протягом якого суди працювали за радянською системою. В кінці п'ятирічного періоду, на початку червня 2001 року, законодавство щодо судової реформи, створення якого вимагала Конституція, ще не було прийняте через відсутність належної підтримки жодного з конкуруючих проектів. 21 червня 2001 року, Верховна Рада прийняла законодавство „малої судової реформи”, що задовольнило необхідний конституційний мінімум, але було далеко від втілення широкомасштабної реформи. Більш значний закон був виданий 7 лютого 2002 року і має вступити в силу 1 червня 2002 року.

Структура судів

Судова влада складається з судів загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом України та Конституційного Суду України, що є окремим судовим органом, не підпорядкованим Верховному Суду України.

Суди загальної юрисдикції поділяються на звичайні та спеціалізовані. Щодо спеціалізованих судів, на сьогодні вони представлені єдиною мережею господарських судів, хоча новий закон, що вступає в силу 1 червня 2002 року, передбачає додатково створення мережі адміністративних судів. Загальні суди складаються з територіальних та військових. Всі види судів включають місцевий та апеляційний рівень. Спеціалізовані суди підпорядковані Вищому Спеціалізованому Суду України відповідної юрисдикції.

Конституційний Суд України – це „єдиний орган конституційної юрисдикції”. Він уповноважений (1) визначати конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим; (2) надавати офіційне тлумачення Конституції України та Законів України; (3) визначати відповідність Конституції України міжнародних договорів України; та (4) визначати конституційність процедури імпічменту Президента України. Правові акти, що були визнані неконституційними, втрачають юридичну силу з дати прийняття рішення Конституційним Судом України.

Суди загальної юрисдикції розглядають кримінальні, цивільні, господарські та адміністративні справи в рамках відповідної юрисдикції. Українські процесуальні норми на даному етапі визнають три види перегляду судових справ: (1) апеляційний перегляд (суд, що переглядає справу, може переоцінювати факти); (2) касаційний перегляд (суд, що переглядає, може лише переоцінити застосування закону до фактів, знайдених попередньою інстанцією); та (3) перегляд справ у зв'язку з нововиявленими обставинами (такими як підлог чи завідомо неправдиві показання) або у порядку виключного впровадження.

Більшість справ розглядається по першій інстанції в місцевих судах, за апеляцією - в апеляційних, в той час як Верховний та Вищий Господарський Суди України загалом служать касаційними судами. Однак, апеляційні суди можуть бути судами першої інстанції в деяких категоріях справ, таких як убивство та інші серйозні або складні справи, а також у спорах, в яких місцевий суд є стороною. Верховний Суд України може бути судом першої інстанції в деяких категоріях справ та апеляційним судом за певних обставин згідно законодавства.

Верховний Суд України – найвищий судовий орган в системі судів загальної юрисдикції. Крім розгляду справ у межах своєї юрисдикції Верховний Суд України має наставляти суди нижчого рівня в застосуванні правових актів. Верховний Суд України працює у складі палат (цивільної, кримінальної, господарської), військової колегії і Пленуму, до якого входять усі судді Суду. Настанови судам нижчого рівня по застосуванню правових актів видаються виключно Пленумом.

Господарські суди в першу чергу розглядають справи про банкрутство, спори між організаціями (юридичними особами) та фізичними особами, зареєстрованими як підприємці, та скарги на законність офіційних актів. Перед “малою судовою реформою” червня 2001 року ця мережа судів складалася з 27 судів першої інстанції та Вищого Арбітражного Суду України (пізніше перейменованого на Вищий Господарський Суд України). Реформа додала до мережі апеляційний рівень та поставила Вищий Господарський Суд України під нагляд Верховного Суду України. Всі справи, підвідомчі господарським судам, розглядаються в місцевих господарських судах та оскаржуються до апеляційних господарських судів. Вищий Господарський та Верховний Суди України є касаційними судами. Вищий Господарський Суд України може надавати роз'яснення господарським судам нижчого рівня по застосуванню законодавства, але з дня “малої судової реформи” ці роз'яснення можуть бути відмінені за рішенням Пленуму Верховного Суду України.

Військові суди створені при військових формуваннях України. Їх мережа складається з судів гарнізонів, що діють як місцеві суди, військових судів регіонів та Суду Військово-Морських Сил України, що функціонують як апеляційні. Військовим судам підвідомчі справи про військові злочини, шпionаж та будь-які інші злочини чи адміністративні порушення, вчинені військовослужбовцями або які стосуються порушень прав та законних інтересів військовослужбовців чи військових організацій.

Суди розглядають усі інші справи, що не відносяться до юрисдикції інших судів. Більша частина кримінальних, цивільних та адміністративних справ входить до їх юрисдикції. Місцеві загальні суди формуються в адміністративних одиницях, як правило, районах та містах. Апеляційні загальні суди також прив'язані до адміністративних одиниць. Існує 27 територіальних апеляційних судів: по одному в кожній області, апеляційний суд Автономної Республіки Крим та апеляційні суди міст Києва та Севастополя.

Умови служби

Вимоги

Професійний суддя повинен мати вищу юридичну освіту для отримання посади. Хоча Конституція технічно дозволяє суддям спеціалізованих судів мати освіту у сфері спеціалізації суду замість юридичної освіти, в реальності практично всі судді мають юридичну освіту. Однак юридична освіта не вимагається від народних засідателів. Народні засідателі входять до складу суду при розгляді справ про вбивство за обтяжуючих обставин. Такі справи розглядаються апеляційними судами у першій інстанції у складі двох професійних суддів і трьох народних засідателів. Рішення приймаються більшістю голосів.

Українська судова система пропонує два “вхідних” рівні для кандидатів на посади суддів: місцеві суди та Конституційний Суд. Кандидати на посаду судді в місцевому суді повинні мати вищу юридичну освіту, володіти державною мовою, досягти принаймні двадцяти п'яти років віку, мати досвід роботи у сфері права не менше 3 років та проживати на території України не менше десяти років. Досвід виступів у судах мати необов'язково.

Кандидати на посаду судді Конституційного Суду України повинні володіти державною мовою, бути віком не менше 40 років, мати якнайменше 10 років професійного досвіду (практичного чи викладацького) та проживати на території України протягом останніх двадцяти років. Кандидати на посаду судді в інших судах повинні мати досвід роботи в суді протягом певного часу, залежно від суду.

Призначення та гарантії перебування на посаді

Особи, які відповідають вищезгаданим вимогам та зацікавлені в отриманні посади судді в суді загальної юрисдикції, можуть звертатися до кваліфікаційної комісії суддів для складання кваліфікаційного іспиту. Кандидати, які успішно склали іспит, рекомендуються кваліфікаційною Комісією на розгляд Вищій Раді Юстиції України. Вища Рада Юстиції України представляє кандидатів Президентові України для призначення. Початковий термін призначення в суд загальної юрисдикції складає п'ять років. Після закінчення терміну Верховна Рада України може обрати особу на посаду судді безстроково. Просування суддів до судів вищого рівня здійснюється Верховною Радою України. Винятком є просування суддів місцевого суду до апеляційного суду протягом перших п'яти років служби. Це може мати місце і санкціонується Президентом України. Після закінчення п'ятирічного терміну суддя також має бути обраний на посаду Верховною Радою України.

Верховна Рада України, Президент України та З'їзд Суддів України призначають по 6 суддів до Конституційного Суду України, що складається з вісімнадцяти членів.

Підготовка

В законодавстві не існує вимог щодо додаткової підготовки суддів чи кандидатів на посади суддів. Однак, Міністерство юстиції України та голови судів зобов'язані "підвищувати кваліфікацію" суддів та співробітників суду. Одноденні семінари та одно – двотижневі курси пропонуються *ad hoc* Міністерством юстиції України та судами вищого рівня.

Оцінювальна група

Український ІСР 2002 проходив на чолі з Адель Бейкер за значної підтримки Олени Дмитренко, Ольги Дмитренко, Петра Матіяшека і Катерини Козлової. Працівники АВА/СЕЕЛІ у Вашингтоні Скотт Карлсон і Джулі Брумі служили редакторами. Висновки та аналіз базуються на опитуваннях, проведених в Україні весною та влітку 2002 року та на відповідних документах, вивчених у той час. Інформація щодо приватних та офіційних осіб, які брали участь в опитуванні, знаходиться у файлах АВА/СЕЕЛІ.

Аналіз Індексу судової реформи в Україні на 2002 рік

Аналіз Індексу судової реформи в Україні на 2002 рік засвідчує прогрес, якого досягла країна на шляху до незалежної судової системи у критично важливий момент своєї історії – напередодні введення головної реформи, якої вимагає Конституція. Існують сподівання, що з часом даний аналіз стане основою для проведення оцінки цієї реформи та інших після неї. Хоча ці співвідношення можуть слугувати для того, щоб дати відчуття відносного стану певної представленої проблеми, АВА/СЕЕЛІ наголошує на тому, що співвідношення за факторами є найбільш корисними, якщо їх розглядати в світлі аналізу кожного з них, що є основою для їх оцінки, і АВА/СЕЕЛІ вважає відносно значення деяких із співвідношень ґрунтом для подальшого вивчення проблеми. Тому АВА/СЕЕЛІ буде рада почути коментарі і отримати інформацію, які дозволили б розробити кращий і більш детальний матеріал підчас складання майбутніх Індексів судової реформи. АВА/СЕЕЛІ розглядає цей процес як частину постійної роботи, скерованої на моніторинг і оцінку зусиль з проведення реформ.

Таблиця співвідношень за факторами

I. Рівень, освіта і різноманіття		
Фактор 1	Суддівська кваліфікація і підготовка	Позитивно
Фактор 2	Процес відбору і призначення на посаду	Нейтрально
Фактор 3	Підвищення кваліфікації суддів	Негативно
Фактор 4	Етнічний і статевий склад	Нейтрально
II. Суддівські повноваження		
Фактор 5	Судовий контроль	Позитивно
Фактор 6	Судовий нагляд за управлінською діяльністю	Позитивно
Фактор 7	Судова юрисдикція щодо громадянських свобод	Позитивно
Фактор 8	Система перегляду рішень	Позитивно
Фактор 9	Неповага до суду / процесуальні повноваження судді / нагляд за виконанням судових постанов	Нейтрально
III. Фінансові ресурси		
Фактор 10	Участь у складанні бюджету	Негативно
Фактор 11	Адекватність оплати праці суддів	Негативно
Фактор 12	Приміщення судів	Негативно
Фактор 13	Безпека суддів	Негативно
IV. Структурні гарантії		
Фактор 14	Гарантований термін перебування на посаді	Позитивно
Фактор 15	Об'єктивні критерії просування по службі	Позитивно
Фактор 16	Суддівська недоторканість при виконанні службових обов'язків	Позитивно
Фактор 17	Позбавлення повноважень і дисциплінарне провадження проти суддів	Позитивно
Фактор 18	Розподіл справ	Нейтрально
Фактор 19	Асоціації суддів	Нейтрально
V. Відповідальність і прозорість		
Фактор 20	Судові рішення і сторонній вплив	Негативно
Фактор 21	Кодекс етики	Нейтрально
Фактор 22	Процес оскарження поведінки судді	Позитивно
Фактор 23	Доступ громадськості і ЗМІ до судових засідань	Нейтрально
Фактор 24	Публікація судових рішень	Негативно
Фактор 25	Фіксування ходу судових засідань	Негативно
VI. Дієвість		
Фактор 26	Судовий персонал	Нейтрально
Фактор 27	Суддівські посади	Негативно
Фактор 28	Система порушення і просування справ	Негативно
Фактор 29	Комп'ютери і офісне обладнання	Негативно
Фактор 30	Поширення та систематизація чинного законодавства	Негативно

I. Рівень, освіта і різноманіття

Фактор 1: Суддівська кваліфікація і підготовка

Судді мають вищу юридичну освіту і досвід виступів перед судом або перед вступом на посаду судді зобов'язані (безоплатно) пройти відповідні курси з основних дисциплін матеріального та процесуального права, визначення ролі судді в суспільстві та врахування соціально-психологічних і культурних особливостей учасників процесу.

Висновок

Співвідношення: Позитивно

Закон вимагає наявності юридичної освіти від усіх кандидатів на посаду судді окрім осіб, що шукають призначення до спеціалізованих судів. Однак на практиці майже всі судді мають вищу юридичну освіту. Судді-початківці повинні також мати попередній досвід праці у сфері права, хоча практика виступів перед судом не вимагається. Судді судів вищого рівня, окрім Конституційного Суду України, повинні також мати досвід роботи суддею. Вища освіта передбачає вивчення матеріального і процесуального права, однак якість юридичної освіти в Україні знизилася після проголошення незалежності.

Аналіз:

Усі кандидати на посаду суддів (з можливими винятками для спеціалізованих судів) повинні мати вищу юридичну освіту. Закон України "Про статус суддів", №2862-XII, 15 грудня 1992 (далі "Закон "Про статус суддів""), ст. 7, §1.¹ Хоча Конституція України говорить: „Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів (Конституція України, 28 червня 1996 (далі "Конституція"), ст. 127)", – і конкретно не вимагає від них наявності вищої юридичної освіти, з практичних міркувань дуже рідко чи навіть ніколи на такі посади не призначаються особи без вищої юридичної освіти. Вища юридична освіта в Україні полягає у п'яти роках навчання на юридичному факультеті акредитованого вузу. Навчальні плани затверджуються Міністерством освіти і науки України. До них входять курси з процесуального і матеріального права, а також курси, що стосуються питань культурної сенситивності.

Існує широко розповсюджена думка, що після 1991 року якість юридичної освіти впала. Ті чотири державні вузи, що існували до проголошення незалежності України, вважаються такими, що надають солідну теоретичну підготовку. Однак після проголошення незалежності майже 200 нових навчальних закладів додали правознавство до своїх спеціалізацій. У багатьох з цих закладів немає достатньо кваліфікованого викладацького складу, базових бібліотек і матеріалів, необхідних для надання якісної юридичної освіти. Хоча зараз більшість суддів – це випускники чотирьох основних державних вузів, коли нові вузи випускають більше спеціалістів, склад суддівства може змінитися.

Порядність процесу юридичної освіти може бути порушена на різних етапах. Інколи заради вступу до престижного вузу абітурієнти вдаються до хабарів/подарунків. Після вступу списування є розповсюдженим явищем у більшості вузів. Зрештою, на багатьох юридичних факультетах різною мірою існує підкуп викладачів з метою отримання високих оцінок. Такий тип корупції може призвести до ситуації, коли кандидати на посаду судді мають низький рівень освіти.

Кандидати на посаду судді в місцевих судах повинні мати принаймні три роки досвіду у сфері права (Конституція, ст. 127), однак такий досвід не обов'язково повинен включати в себе практику виступів у суді. Судді Конституційного Суду України повинні мати стаж не менш як десяти років практичної, наукової чи педагогічної професійної роботи. Закон України „Про Конституційний Суд України”, №422/96-ВР, 16 жовтня 1996 р. (далі „Закон „Про Конституційний Суд України””), ст. 16. Судді усіх інших судів повинні мати певний стаж роботи суддею. Суддею апеляційного суду може бути громадянин України, який має стаж роботи на посаді судді суду нижчого рівня не менше ніж три роки. Закон "Про статус суддів", ст. 7, § 2. Суддею вищого спеціалізованого суду може бути громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше ніж сім років, в тому числі не менше ніж п'ять років на посаді судді. *Id.*, ст. 7, § 3. Подібно до того вимогою до кандидатів на призначення суддею

¹ Винятком є інститут народних засідателів. Кримінальні справи про злочини, за які законом передбачена відповідальність у виді довічного позбавлення волі в суді першої інстанції розглядаються судом у складі двох суддів і трьох народних засідателів, хоча на практиці ця альтернатива використовується рідко. КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ, №1000-05, 28 грудня 1960 р. з останніми змінами ВНЕСЕНИМИ 12 ЛИПНЯ 2001 Р. (далі "КПК"), ст. 17.

Верховного Суду України є стаж роботи в галузі права не менше ніж десять років, в тому числі не менше ніж п'ять років на посаді судді. *Id.*, ст. 7, § 4.

Деякі учбові заклади, такі як Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, нещодавно відкрили однорічну програму, розраховану на практичне навчання для суддів. Хоча наразі лише практикуючі судді беруть у ній участь, є сподівання, що зрештою таке навчання стане вимогою для всіх кандидатів на посаду судді.

Фактор 2: Процес відбору і призначення на посаду

Призначення суддів відбувається на основі об'єктивних критеріїв, таких, як складання іспиту, рівень успішності у вузі на юридичному факультеті, проходження інших видів підготовки, досвід, професійність та репутація у юридичних колах. Хоча певний вплив політичних чинників може існувати, проте загалом система повинна сприяти обранню незалежних, неупереджених суддів.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

Хоча сам процес обрання є високо суб'єктивним, загальна думка схиляється до того, що недостойні мотиви не часто впливають на більшість призначень на посаду судді у місцевих судах. Призначення до Конституційного Суду України і Верховного Суду України, однак, розглядаються як більш політично вмотивовані.

Аналіз:

Законодавство чітко і детально встановлює процедуру добору суддів. На посаду судді може бути рекомендований лише громадянин України, що проживає в Україні не менше ніж десять років та володіє державною мовою. *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 127. Також вимагається наявність вищої юридичної освіти і стаж роботи в галузі права і/або суддею, як обговорювалося вище під час аналізу фактора 1. На посаду судді може бути рекомендований громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років для місцевого суду, тридцяти років – для апеляційного чи вищого спеціалізованого суду, і тридцяти п'яти років – для Верховного Суду України. *Id.*; *ЗАКОН “ПРО СТАТУС СУДДІВ”*, ст. 7, §§ 1-4. Особи, що відповідають цим вимогам, мають право розглядатися кваліфікаційними комісіями суддів як кандидати для призначення на посаду суддів. До складу кваліфікаційних комісій місцевих судів входить вісім суддів, одна особа з вищою юридичною освітою, що обирається місцевою радою, одна особа з вищою юридичною освітою, що призначається головою місцевої державної адміністрації та одна особа із науковим ступенем чи званням з правознавства із числа представників наукових установ чи навчальних закладів. *ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ, КВАЛІФІКАЦІЙНУ АТЕСТАЦІЮ І ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ СУДІВ УКРАЇНИ”* №2536-III, 21 червня 2001 р. (далі „*ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”*”), ст. 2-3. Строк повноважень кваліфікаційних комісій суддів становить п'ять років з дня їх обрання. *Id.*, ст. 2, § 2. Кваліфікаційні комісії направляють свої рекомендації до Вищої Ради Юстиції України, яка, у свою чергу, направляє їх Президентові України, який призначає суддів на перший п'ятирічний термін. По закінченні цього терміну Верховна Рада України може обрати суддю на посаду безстроково. *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 128. Суддями військових судів можуть бути громадяни України, що відповідають усім вищезазначеним вимогам, а також перебувають на військовій службі і мають військове звання офіцерського складу. *ЗАКОН УКРАЇНИ „ПРО СУДОУСТРІЙ УКРАЇНИ”*, №2022-X, 5 червня 1981 р.. (далі „*ЗАКОН „ПРО СУДОУСТРІЙ”*”), ст. 38-3.

Хоча закон передбачає, що кваліфікаційні комісії обирають кандидатів із числа осіб, що успішно склали кваліфікаційний екзаме́н протягом трьох попередніх років (*ЗАКОН „ПРО СТАТУС СУДДІВ”*, ст. 8, §§ 4-7), на практиці деякі учасники опитування описували кваліфікаційний екзаме́н як екзаме́н *pro forma*, що проводиться для кандидатів, попередньо відібраних головою суду, у якому з'являється вакансія. Для господарських судів ця практика чітко закріплена законом. *ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”*, ст. 28, § 1. До того ж, сам кваліфікаційний екзаме́н є досить суб'єктивним. Його письмова частина полягає у написанні кандидатом реферату на задану тему. Якщо реферат приймається кваліфікаційною комісією як задовільний, то проводиться усний екзаме́н і співбесіда. *Id.*, ст. 27, § 3.

Закон дозволяє особам, не згодним з рішенням кваліфікаційної комісії, оскаржити це рішення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України – органу, до якого входять 6 суддів загальних судів, 3 судді господарських судів, один суддя військового суду, одна особа з вищою юридичною освітою, що обирається Верховною Радою України, одна особа з вищою юридичною освітою, що призначається Міністром юстиції України, та одна особа з науковим ступенем чи званням з правознавства із числа представників наукових установ або навчальних закладів. *ЗАКОН “ПРО СТАТУС СУДДІВ”*, ст. 8, § 4; *ЗАКОН*

„ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”, ст. 3, § 4. Однак, знову ж таки, учасники опитування описували таке оскарження як рідке явище і виявляли скептицизм стосовно його значущості.

Не зважаючи на високий рівень суб'єктивності, більшість учасників опитування не вважали, що на процес добору кандидатів на посаду суддів місцевих судів певним чином впливають політичні чинники, хоча дехто усе ж вважав, що політичний вплив може переважати на вищих рівнях. Конституція забороняє суддям бути членами політичних партій та профспілок і брати участь у будь-якій політичній діяльності. *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 127. Однак ця заборона є на диво вузькою. Голова Верховного Суду України був занесений до списку одного з партійних блоків під час парламентських виборів 2002 року.

Окрім суддів Конституційного Суду України, судді усіх судів вищого рівня починають кар'єру в місцевих судах. За умови задоволення вікових вимог до апеляційних судів судді обираються Верховною Радою України безстроково чи призначаються Президентом України в межах п'ятирічного строку. *ЗАКОН „ПРО СУДОУСТРІЙ”*, ст. 30. Судді вищих спеціалізованих судів також обираються Верховною Радою України. *Id.*, ст. 38-13. Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів. Президент України, Верховна Рада України та З'їзд суддів України призначають по шість суддів на дев'ять років без права призначення на повторний строк. *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 148. Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, проживає в Україні протягом останніх двадцяти років та володіє українською мовою. *Id.* Судді Верховного Суду України обираються Верховною Радою України безстроково до досягнення ними шістдесяти п'яти років. *ЗАКОН „ПРО СУДОУСТРІЙ”*, ст. 41; *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 126.2. Не можливо точно оцінити рівень, до якого ці призначення залежать від недостойних політичних мотивів, хоча більшість з учасників опитування погоджуються, що принаймні деякі з цих призначень є у великій мірі політизованими.

Фактор 3: Підвищення кваліфікації суддів

Судді зобов'язані на регулярній основі проходити професійно підготовані безоплатні курси підвищення кваліфікації, теми яких в основному визначаються самими суддями і які інформують їх про зміни і розвиток законодавства.

Висновок

Співвідношення: Негативно

Хоча закон покладає на Міністерство юстиції України і голів судів відповідальність за підвищення кваліфікації працівників суду, на практиці таке навчання є безсистемним, частково, через недостатнє фінансування, а інколи через відсутність інтересу управлінь юстиції чи керівництва судів. Тим не менше, багато судів і управлінь юстиції дійсно проводять регулярні заходи з підвищення кваліфікації.

Аналіз:

Для українських суддів існують обмежені можливості підвищення кваліфікації після закінчення вузів. У Національній юридичній академії України ім. Ярослава Мудрого нещодавно відкрився факультет підготовки професійних суддів, який пропонує однорічну програму для суддів, що фінансується Міністерством юстиції України. Приблизно сто суддів можуть проходити навчання за цією програмою на рік. Частіше апеляційний суд призначає куратора для кожного районного суду у своїй юрисдикції. Очікується, що такий куратор відповідає на запитання чи певним чином інакше допомагає суддям районного суду в питаннях матеріального і процесуального права. Навчальні можливості для молодих суддів обмежені і безсистемні. У більшості судів не існує формальних систем наставництва, хоча існує декілька помітних винятків (наприклад, Апеляційний суд Донецької області). На ранніх стадіях своєї роботи судді районних судів декілька разів проходять тижневу „практику” в апеляційних судах, щоб краще зрозуміти процес апеляційного перегляду справ і те, як він стосується їх власної роботи. Подібно до цього, господарський суд пропонує тижневий курс введення до суддівської роботи і практичне навчання двічі на рік.

Від суддів не вимагається проходження певної кількості годин навчання, спрямованого на підвищення кваліфікації, однак вимоги щодо навчання персоналу судів усе ж існують. За Законом України „Про судоустрій” від 5 червня 1981 р. Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції Автономної Республіки Крим, обласні управління юстиції, управління юстиції міст Києва і Севастополя „організують роботу з кадрами судів щодо підвищення їх кваліфікації і перепідготовки... і ...організують матеріально-технічне забезпечення апеляційних та місцевих судів” та „створюють умови для належного функціонування судів і діяльності суддів”. *ЗАКОН „ПРО СУДОУСТРІЙ”*, ст.ст. 19.2, 19.4. Голова місцевого суду „організує роботу по підвищенню кваліфікації працівників суду”. *Id.*, ст. 26.7.

Голова апеляційного суду „організує роботу щодо підвищення кваліфікації суддів відповідного суду і працівників апарату суду”. *Id.*, ст. 37.6. Голова вищого спеціалізованого суду має подібні обов’язки. *Id.*, ст. 37. Заступники Голови Верховного Суду України „організують роботу по підвищенню кваліфікації суддів відповідної судової палати”. *Id.*, ст. 52.9. З’їзд суддів також повинен „розглядати питання подання суддям методичної допомоги і підвищення їх кваліфікації”. **ЗАКОН УКРАЇНИ „ПРО ОРГАНИ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ” №2535-III**, 25 червня 2001 р. (далі “**ЗАКОН „ПРО ОРГАНИ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ”**”), ст. 15.2.

Незважаючи на численність осіб, відповідальних за організацію заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації суддів, достатніх коштів на таке навчання не виділяється. Коли навчальні програми такі проводяться, судді часто змушені оплачувати дорожні витрати і витрати на проживання за власний рахунок, що ускладнює участь суддів у таких заходах. Кількість і якість курсів підвищення кваліфікації також залежить від керівництва кожного конкретного суду. Деякі районні і апеляційні суди проводять неформальні щотижневі зустрічі для обговорення нових справ і законодавства. Деякі апеляційні суди проводять щомісячні і щоквартальні навчальні сесії для суддів районних судів. Як відзначалося вище, деякі апеляційні суди також мають формальні програми кураторства, коли певний суддя апеляційного суду прикріплюється до районного суду для того, щоб допомагати суддям того суду. Деякі управління юстиції проводять регулярне навчання для суддів районних судів, а інші не надають такого навчання через відсутність ресурсів.

Деякі судді розповідали про те, що на практиці не існує майже жодного навчання, спрямованого на підвищення кваліфікації. Хоча Верховний Суд України намагається проводити високоякісне навчання для суддів через свій Центр підвищення кваліфікації суддів, існує недостатньо коштів для того, щоб охопити суддів широкомасштабно. Багато конференцій, що проводяться Верховним Судом України і Міністерством юстиції України, великою мірою підтримуються за рахунок міжнародних донорських організацій, таких як Рада Європи, ОБСЄ, Агенція США з міжнародного розвитку та ін.

Фактор 4: Етнічний і статевий склад

Серед кандидатів на посаду судді, так само як і серед суддів в цілому, присутні як чоловіки, так і жінки, а також релігійні та етнічні меншини.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

В Україні не ведеться статистики стосовно етнічного і релігійного складу випускників юридичних вузів (певна доля яких стають суддями) і суддів. Хоча приблизно чверть суддів, що працюють в судах нижчого рівня, – жінки, вони отримують керівні позиції досить рідко. Процент жінок у судах вищого рівня є навіть нижчим, хоча це може бути частково результатом вільного вибору самих жінок-суддів.

Аналіз:

Закон України „Про статус суддів” передбачає, що при доборі кандидатів забезпечується рівність їх прав незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань. **ЗАКОН “ПРО СТАТУС СУДДІВ”**, ст. 8. На практиці неможливо визначити рівень можливої етнічної, релігійної чи расової дискримінації серед українського суддівства. Без достатньої інформації про групу потенційних кандидатів у судді і без статистичних даних стосовно етнічного, расового і релігійного складу випускників юридичних вузів і факультетів не можна виявити, чи представники меншин призначаються на посади суддів пропорційно їх долі у групі кандидатів. Жоден з учасників опитування не вважав, що дискримінація відбувається на будь-якому рівні, який було б можливо оцінити кількісно.

Щодо статевого співвідношення, згідно статистики, поданої Верховним Судом України, із 6993 суддів, що перебували на посаді в 2001 році, 1818 (26%) були жінки. Пояснення цієї різниці є гіпотетичними, однак декілька суддів поділилися своєю здогадкою, що, гарантуючи щедрі декретні відпустки, законодавство створило сильний анти-стимул для призначення жінок суддями. Призначення жінок на керівні посади виявляє навіть більшу диспропорцію. Наприклад, у господарських судах лише чотири з тридцяти голів судів (13%) – жінки. Стосовно причин такого диспропорційного представлення жінок на лаві судді не можна зробити жодних вирішальних висновків. Жінка-юрист, співробітниця приватної юридичної фірми, заявила, що жінки можуть вважати пріоритетом проведення часу зі своєю сім’єю і тому менше зацікавлені у керівних посадах. З вісімдесяти п’яти суддів Верховного Суду України десятеро – жінки. З вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України двоє – жінки.

II Суддівські повноваження

Фактор 5: Судовий контроль

Орган судової влади має право остаточно визначати конституційність законодавства та офіційних актів, і ці рішення виконуються.

Висновок

Співвідношення: Позитивно

Конституційний Суд України активно і незалежно визначає конституційність різноманітних законодавчих актів. Суди загальної юрисдикції непослідовні у своїх рішеннях стосовно підвідомчості судам справ про порушення особистих громадянських свобод, і вони, здається, уникають посилання на Конституцію України, коли це є можливим.

Аналіз:

Конституційний Суд України спеціально створений як „єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні” з повноваженнями вирішувати „питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України” і давати „офіційне тлумачення Конституції України та законів України”. *Конституція*, ст.ст. 147, 151. Далі, Конституційний Суд України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України, а за зверненням Верховної Ради України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з посади в порядку імпічменту. *Id.*, ст. 151. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. *Id.*, ст. 152

Хоча повноваження Конституційного Суду України досить широкі, перелік суб'єктів права на конституційне подання обмежений конкретними державними структурами. Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен) і Верховна Рада Автономної Республіки Крим можуть вносити подання до Конституційного Суду України про визначення конституційності законів. Лише Президент України і Кабінет Міністрів України є суб'єктами права на конституційне подання з питань відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України. Лише Верховна Рада України є суб'єктом права на конституційне подання з питань додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з посади в порядку імпічменту. Усі вищезазвані органи, а також інші органи державної влади і місцевого самоврядування є суб'єктами права на конституційне подання з питань офіційного тлумачення Конституції, законів та інших правових актів України. *ЗАКОН „Про Конституційний Суд України”*, ст. 40-41.

Громадяни мають право на конституційне звернення до Конституційного Суду України, якщо вони вважають, що їхні права було порушено. Як конституційні подання так і конституційні звернення розглядаються Судом дискреційно. Звернення/подання до Конституційного Суду України були представлені наступними суб'єктами: народні депутати України – 23%, Президент України – 17%, суди вищого рівня – 3.2%, інші державні органи – 9.5%, громадяни і організації – 11.2% (інформація станом на травень 2002 року). Велика кількість громадян і навіть адвокати та судді не обізнані з тим, що окремий громадянин може звертатися до Конституційного Суду України, хоча одне з гучних рішень Суду, яке надало право обвинуваченим у кримінальних справах обирати у якості захисників не лише адвокатів, є результатом звернення саме від окремого громадянина.

Конституційний Суд України є ефективним гарантом громадянських прав. Він підтвердив конституційне право осіб звертатися безпосередньо до суду за захистом будь-яких своїх прав у справі Дзюби (25 листопада 1997 р.) і у справі жителів Жовтих Вод (25 грудня 1997 р.). У цих справах суди першої інстанції, пославшись на підзаконні правові акти, а не прямо на Конституцію, постановили, що судам подані справи не підвідомчі. Відмінюючи ці постанови, Конституційний Суд України послався на статті 55 і 124 Конституції, що встановлюють право кожного громадянина звертатися до суду і підвідомчість судам всіх правовідносин у державі. Таким чином, Конституційний Суд України зобов'язав суди загальної юрисдикції розглядати всі заяви про порушення конституційних прав, незалежно від того, чи закон встановлює певні адміністративні засоби захисту. Ці рішення стали причиною різкого зростання кількості справ, які мають розглядати суди. Деякі з цих справ пов'язані з малозначущими проблемами, які у випадку, якби не були прийняті вищезазвані рішення Конституційного Суду України, розглядалися б органами виконавчої влади.

Конституційний Суд України довів свою рішучість у визнанні неконституційності актів: у 42 із своїх 79 рішень він проголосував неконституційним увесь законодавчий акт чи його частину. Деякі з цих рішень були досить сміливими. Наприклад, за старою радянською схемою дозвільна система прописки встановлювала місце помешкання громадян. Прописка не могла бути змінена без особливого дозволу, який було важко отримати і який був предметом політичних маніпуляцій. 14 листопада 2001 року Конституційний Суд України постановив, що ця система неконституційно обмежувала свободу пересування, навіть незважаючи на те, що за словами деяких учасників опитування це рішення було не популярним серед деяких представників президентської адміністрації.² В іншому питанні Конституційний Суд України постановив, що Президент України не має повноважень призначати заступників голів місцевих адміністрацій.

Окрім того, хоча громадяни наділені правом захищати свої конституційні права в судах загальної юрисдикції (*Конституція*, ст. 55; *Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р.*), деякі з цих судів неохоче посилаються безпосередньо на Конституцію. Чи через недостатню обізнаність з рішеннями Конституційного і Верховного Судів України, чи через непорозуміння в питаннях підвідомчості, чи через страх перед репресаліями, чи навіть через суб'єктивну опозицію до таких прав деякі суди продовжують наполягати, що справи стосовно конституційних прав і свобод їм не підвідомчі, а деякі судді (особливо ті, що стали суддями в радянські часи) уникають посилань на Конституцію. Один з викладачів права відмітив, що у суддів просто не розвинена „культура” застосування Конституції. Інший учасник опитування звинуватив адвокатів у тому, що вони просто не піднімають конституційних питань перед судом. Однак існують ознаки того, що таке ставлення і культура змінюються, оскільки посилання на Конституцію і, меншою мірою, на Європейську Конвенцію з прав людини стають дедалі частішими.

Фактор 6: Судовий нагляд за управлінською діяльністю

Судова влада має право переглядати управлінські акти та зобов'язувати відповідний державний орган до дій, якщо наявний законний обов'язок діяти.

Висновок

Співвідношення: Позитивно

Судова влада дійсно має право переглядати управлінські акти та зобов'язувати відповідний державний орган до дій, якщо наявний законний обов'язок діяти. Однак існують випадки, коли державні органи не виконують приписи суду.

Аналіз:

Існує дуже багато правових норм, що надають судовій владі повноваження переглядати дії управлінських органів і зобов'язувати державні органи діяти у випадках, коли на них покладено законний обов'язок діяти. (Див. обговорення фактора 5 стосовно конституційного перегляду.) Громадяни мають право оскаржувати в суді рішення, дії, бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб і службовців (*Конституція*, ст. 55), а також звертатися до суду по захист своїх прав і інтересів від посягання на них з боку держави. *Цивільний процесуальний кодекс України №1500-06, 18 червня 1963 р. з останніми змінами, внесеніми 21 червня 2001 р.* (далі „ЦПК”), ст. 4; *Господарський процесуальний кодекс України №1798-XXII, 6 листопада 1991 р.* (далі „ГПК”), ст. 12. Суди повинні розглядати питання стосовно порушення законодавства про вибори і референдуми, а також скарги на дії чи бездіяльність органів і/чи посадових осіб. ЦПК, ст. 236, 248. Якщо суд знаходить скаргу обґрунтованою, державний орган чи посадова особа повинні усунути порушення шляхом виконання вимог скаржника, припинення порушення, відміни санкцій чи відновлення права іншим належним способом. *Id.*, ст. 248-7.

Є очевидним, що громадяни активно користуються своїм правом судового оскарження управлінських дій. До проголошення незалежності у 1990 році було подано лише 535 скарг на незаконні дії державних органів/посадових осіб. 210 були задоволені. А у 2000 році 29.952 скарг було подано і 18.260 з них були задоволені. Протягом перших шести місяців 2001 року 20.911 скарг було подано і 15.284 з них були задоволені. *Вісник Верховного Суду України*, №1 (29), 2002.

² Конституційний Суд не визнавав неконституційним використання самої прописки як засобу реєстрації, а визнав, що громадяни мають право змінювати прописку за своїм бажанням і самим обирати місце помешкання. Нажаль, на практиці, хоча громадяни і мають право змінювати прописку, це настільки ускладнена процедура, що багато людей не хочуть витратити на це сили. Декому цей адміністративний лабіринт може здатися конструктивною помстою на рішення Конституційного Суду.

Суди мають інший спосіб нагляду за управлінською діяльністю через доктрину так званої „окремої ухвали.” Якщо суду стає відомо про порушення закону з боку посадових чи юридичних осіб підчас розгляду певної справи, суд повинен прийняти ухвалу з приписом усунення порушення і направити її особі, що припустилася порушення, навіть якщо особа не є стороною у справі. ЦПК, ст. 235; КПК, ст. 23-2, ГПК, ст. 90. Такі особи „зобов’язані вжити заходів щодо виконання окремої ухвали і повідомити про це суд у місячний строк”. ЦПК, ст. 235. Якщо посадова особа не реагує на окрему ухвалу суду, то на неї накладається штраф, хоча і малий. КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, №8073-Х, 7 грудня 1984 р. (Далі “ КОДЕКС ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ”), ст. 185-6. Суди досить ліберально користуються цим засобом: у першій половині 2001 року 3.975 окремих ухвал було прийнято судами загальної юрисдикції у кримінальних справах (“АНАЛІЗ РОБОТИ СУДІВ УКРАЇНИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В ПЕРШОМУ ПІВРІЧчі 2001 РОКУ ЗА ДАНИМИ СУДОВОЇ СТАТИСТИКИ”, ПІДГОТОВАНИЙ ВІДДІЛОМ УЗАГАЛЬНЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ (далі “ АНАЛІЗ РОБОТИ СУДДІВ”)) і на 224 посадові особи було накладено стягнення за невиконання приписів окремих ухвал. *Id.* У цивільних справах було прийнято 1.402 окремі ухвали. *Id.*

Про виконання рішення суду державний орган, юридична чи посадова особа повідомляє суд і заявника не пізніше ніж у місячний строк з дня одержання рішення суду. ЦПК, ст. 248⁹. Примусове виконання рішень в Україні покладається на Державну виконавчу службу (ДВС), що є державним органом, окремим від Міністерства юстиції України, однак підпорядкованим йому. ЗАКОН УКРАЇНИ „ПРО ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ”, №606-XIV, 21 квітня 1999 р., ст. 2. Завдання нагляду за виконанням рішень суду, однак, типово лежить на стягувачі, який може подати до ДВС заяву про примусове виконання рішення, якщо воно не виконується. *Id.*, ст. 18. Якщо ДВС не виконує рішення суду, стягувач може подати скаргу до суду з вимогою відшкодування збитків. *Id.*, ст. 85.

Хоча учасники опитування загалом стверджували, що судові постанови виконуються, вони додавали, що рішення стосовно накладання штрафів на держані установи часто ігноруються чи не сплачуються через ніби-то відсутність коштів.

Хоча суди інколи сприймаються як установи, не схильні відмінити управлінські акти, існують гучні приклади, які доводять, що принаймні деякі суди сміливо використовують свої повноваження. Наприклад, апеляційний суд міста Києва визнав незаконним обшук квартири судді з двох причин: (1) ордер на обшук був підписаний заступником Генерального прокурора України, а не самим Генеральним прокурором; (2) обшук було зроблено вночі. Подібним чином, посилаючись на Європейську Конвенцію з прав людини, Верховний Суд України визнав міліцію винною у затриманні особи на основі ордеру на обшук, а не на арешт.

Фактор 7: Судова юрисдикція щодо громадянських свобод

Судова влада має виключну, остаточну юрисдикцію щодо всіх справ, які стосуються громадянських прав та свобод.

Висновок	Співвідношення: Позитивно
Судова влада має виключну і остаточну юрисдикцію щодо всіх справ, які стосуються громадянських прав і свобод.	

Аналіз:

Конституція України перелічує основні особисті свободи, гарантії і права, що є загально визнаними у сучасному громадянському суспільстві. КОНСТИТУЦІЯ, ст. 29-68. Громадяни мають зафіксоване право оскаржувати в суді дії і бездіяльність, які, на їх думку, посягають на ці права, а суди мають конституційний обов’язок захищати права людини і громадянина. *Id.*, ст. 55; ЦПК, розд. 31А; ГПК, ст. 12. В Україні також існує інститут омбудсмена, до якого можуть звертатися громадяни. КОНСТИТУЦІЯ, ст. 55. Окрім створення конституційних і внутрішньоправових гарантій, Україна підписала Європейську Конвенцію з прав людини, яка з моменту її ратифікації країною 17 липня 1997 року є частиною національного законодавства. Особи, чії права порушено, можуть звернутися до Європейського Суду з прав людини чи іншого відповідного міжнародного трибуналу після вичерпання національних засобів захисту. *Id.*

На практиці захист фундаментальних громадянських прав ускладнено загальним низьким рівнем громадянської свідомості у сфері прав людини. Ті, хто хотів би шукати захисту, часто не можуть собі цього дозволити через високі затрати, пов’язані з необхідністю оплати кваліфікованої юридичної

допомоги. У справах, які такі подаються до суду, суди на практиці досі демонстрували надання переваги застосуванню національного законодавства, а не Європейської Конвенції і практики Європейського Суду, хоча помітні поступові зміни в цій ситуації. Це можна віднести на рахунок низького рівня ознайомленості суддів з Конвенцією і практикою Європейського Суду. У деяких випадках судді навіть не мають доступу до тексту Конвенції. Інші судді відзначили, що вважають рішення Європейського Суду такими, що не мають жодної прецедентної сили. Навіть ті судді, що бажали би посилатися на міжнародну практику, часто мають складність у доступі до неї. Див. обговорення фактора 30.

Іще однією причиною стриманості суддів щодо застосування Конвенції є часові обмеження. Судді часто перевантажені і відчувають, що на аналіз Конвенції і прецедентного права, пов'язаного з нею, у них немає часу. Декілька учасників опитування відзначили, що, якщо суддя відчуває, що рішення можна винести без посилання на міжнародні конвенції, то він так і зробить. На щастя, такі випадки типово не призводять до порушення прав людини, оскільки конституційні гарантії є достатньо широкими.

Остаточний засіб захисту прав людини – звернення до Європейського Суду з прав людини – також визнається. *Id.* Для того, щоб справу було прийнято до Європейського Суду, мають бути вичерпані усі внутрішні засоби захисту.

Фактор 8: Система перегляду рішень

Судові рішення можуть бути змінені тільки через оскарження в судових органах.

Висновок	Співвідношення: Позитивно
Судові рішення можуть бути змінені тільки через оскарження в судових органах.	

Аналіз:

В Україні чітко встановлений принцип оскарження судових рішень виключно через судові органи. Конституція України наголошує на доктрині розподілу влади. *Конституція*, ст. 6. Конституція стверджує, що „правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається”. *Id.*, ст. 124. До того ж вона говорить, що „створення надзвичайних та особливих судів не допускається”. *Id.*, ст. 125. Будь-яким органам, окрім судових, забороняється брати на себе функції відправлення правосуддя. Конституція України гарантує право громадян шукати перегляду судових рішень через апеляційну чи касаційну процедури. *Id.*, ст. 129-8. Цивільний, Кримінальний і Господарський процесуальні кодекси встановлюють правила перегляду, а Закон „Про судоустрій” від 5 червня 1981 року встановлює ієрархію судів.

Кодекси встановлюють три типи перегляду: апеляційний, касаційний і виключний. Апеляційний перегляд гарантований по праву за винятком особливих категорій справ, у яких закон не дозволяє апеляції (наприклад, деякі справи про порушення виборчого законодавства). *ЦПК*, ст.ст. 243-5, 243-10, 243-15. Цей тип перегляду дозволяє повторний розгляд як фактів, так і закону, що був невірно витлумачений. Рішення суду в кримінальних справах не набирають законної сили протягом п'ятнадцяти діб (*КПК*, ст. 349), у цивільних справах – протягом місяця (*ЦПК*, ст.ст. 292, 231), у господарських – протягом десяти діб (*ГПК*, ст. 85) для того, щоб гарантувати час на подачу апеляції. Рішення апеляційних судів набирають законної сили відразу після прийняття.

Касаційний перегляд справи не включає перегляду фактів справи. Рішення щодо прийняття касаційної скарги/подання у кримінальному чи цивільному провадженні розглядається судом у складі трьох суддів. *КПК*, ст. 394; *ЦПК*, ст. 329. Процедура у господарському суді передбачає два рівні касаційного перегляду: перегляд Вищим Господарським Судом України (де приймається кожна скарга/подання) (*ГПК*, ст. 111-3), і після нього перегляд Верховним Судом України (де рішення про прийняття справи розглядається судом у складі п'яти суддів) (*ГПК*, ст. 111-17).

Виключний перегляд рішення, яке вступило в законну силу, може відбутися в разі відкриття нововиявлених обставин у справі, зокрема (1) коли істотні для справи обставини не були і не могли бути відомі позивачу, (2) завідомо неправдиве свідчення чи фальсифікація доказів, що призвели до незаконного рішення, про що встановлено у вироку суду, (3) відміна постанови, вироку, чи рішення суду чи іншого органу, що стали підставою для прийняття даного рішення чи ухвали, чи (4) визнання неконституційним закону, яким керувався суд під час прийняття рішення. *ЦПК*, ст. 347-2. Виключний

перегляд кримінальних справ може бути обов'язковим або факультативним для суду в залежності від юрисдикції.

Ієрархію судів встановлює Закон України „Про судоустрій” від 5 червня 1981 року. В Україні діють місцеві, апеляційні, вищі спеціалізовані суди і Верховний Суд. Лише Верховний Суд України і Вищий Господарський Суд України можуть переглядати справи у касаційному режимі. У надзвичайних випадках (таких як виявлення завідомо неправдивого свідчення) відповідний суд може знову відкрити справу для повторного розгляду. Апеляційний перегляд проводиться апеляційним судом окрім випадків, коли цей суд розглядав справу в першій інстанції.³

Верховний Суд України – це найвища судова інстанція у системі судів загальної юрисдикції. *Конституція*, ст. 125. Верховний Суд України може переглядати рішення судів загальної юрисдикції у касаційному порядку і в деяких випадках в апеляційному порядку. *Закон „Про судоустрій”*, ст. 40. Рішення Верховного Суду України є остаточними, хоча Верховний Суд України може повертати справи на повторний розгляд судом нижчого рівня. *ЦПК*, ст. 342.2; *ГПК*, ст.ст. 111-18. 2, 111-20; *КПК*, ст. 396. Рішення Конституційного Суду України є остаточними і не підлягають оскарженню. *Конституція*, ст. 150.

Фактор 9: Неповага до суду / процесуальні повноваження судді / нагляд за виконанням судових постанов

Судді мають достатні повноваження щодо виклику до суду, покарання за неповагу до суду і/або повноваження по контролю за виконанням судових постанов; ці повноваження застосовуються на практиці, поважаються та підтримуються іншими гілками влади.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

Суди дійсно мають і використовують достатньо широкі процесуальні повноваження і можуть покарати за неповагу до суду. Однак повноваження нагляду за виконанням судових постанов є неадекватними. Судові постанови не завжди користуються підтримкою чи повагою інших гілок влади.

Аналіз:

Українські суди наділені широкими процесуальними повноваженнями, зокрема накладати стягнення за неповагу до суду, викликати до суду, вимагати документи та інші докази. Судді можуть вимагати присутності свідків чи надання певних документів у цивільній чи кримінальній справі. Наприклад, *ГПК*, ст. 38; *КПК*, ст.ст. 70, 72, 177; *ЦПК*, ст. 48. Свідок, викликаний до суду, який не з'являється на засідання, підлягає відповідальності у вигляді штрафу. *КОДЕКС ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ*, ст. 185-3; *КПК*, ст.ст. 70, 72. Суд може користатися послугами міліції при необхідності доставити свідка до суду, однак такі повноваження використовуються рідко. Наслідки нез'явлення одної із сторін до суду в цивільних справах включають штрафи, відкладення слухань чи закриття справи. *ЦПК*, ст.ст. 82, 172. Коли підсудний у кримінальній справі не з'являється на засідання, явка його на якому є обов'язковою, суд може відкласти розгляд справи і винести ухвалу (постанову) про привід підсудного через органи внутрішніх справ та покласти на нього витрати по відкладеному засіданню *КПК*, ст. 288. Судді, які розглядають кримінальні справи, розповідали, що органи внутрішніх справ звичайно співпрацюють з ними з готовністю і ефективно виконують приводи.

Судді наділені подібним обсягом повноважень стосовно контролю поведінки присутніх у судовому засіданні. *ЦПК*, ст. 164; *КПК*, ст. 272. Неповага до суду з боку сторін чи інших осіб, присутніх на засіданні, є підставою для накладання стягнення, в тому числі у вигляді штрафу. *ЗАКОН „ПРО СТАТУС СУДДІВ”*, ст. 14; *КОДЕКС ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ*, ст. 185-3; *ЦПК*, ст. 82; *КПК*, ст. 288. Якщо адвокат чи прокурор не виконує розпорядження головуєчого, то він отримує попередження, а при дальшому непідкоренні слухання справи може бути відкладено. *ЦПК*, ст. 164. Після цього суд повідомляє вищестоящого прокурора чи президію колегії адвокатів про виявлену неповагу до суду. *Id.* У випадку, якщо одна із сторін чи треті особи порушують порядок у залі засідань, суд може відкласти слухання справи чи вивести порушника із залу засідань. *Id.* Учасники опитування описували ситуації

³ Закон передбачає, що певні типи справ мають розглядатися апеляційними судами у першій інстанції (наприклад, кримінальне звинувачення судді (*ЗАКОН „ПРО СТАТУС СУДДІВ”*, ст. 13.5) чи звинувачення, що можуть призвести до довічного ув'язнення (*КПК*, ст. 34)). У таких випадках справи оскаржуються до Верховного Суду України до того часу, коли буде створено Апеляційний Суд України, що передбачається Законом України „Про судоустрій”, який вступає в силу 1 червня 2002 року.

проявів неповаги до суду як дуже рідкі, пояснюючи це тим, що загроза санкцій є зазвичай достатньою, щоб забезпечити шанобливе ставлення до суду. У судів є повноваження накладати стягнення на осіб, які виявляють неповагу до суду, зокрема у вигляді штрафу, однак ці штрафи є мінімальними. *КОДЕКС ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ*, ст. 185-3. У кримінальних справах суд має подібні повноваження щодо притягнення до відповідальності за неповагу до суду, які можуть набрати форму звинувачення в адміністративному правопорушенні або злочині. Див., наприклад, *КОДЕКС ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ*, ст. 185 стосовно адміністративних правопорушень і Кримінальний кодекс України №2341-III, 5 квітня 2001 р., з останніми змінами, внесеними 17 січня 2002 р. (далі "КК"), ст. 385 стосовно відмови свідка давати свідчення.

Суди не несуть безпосередньої відповідальності за виконання судових рішень. У цивільних справах це завдання звичайно покладається на сторону у справі. Якщо боржник не виконує рішення суду, за проханням кредитора суд виписує виконавчий лист. Примусове виконання рішень є завданням ДВС. *ЗАКОН „ПРО ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ”*, ст. 2. Якщо ДВС не виконує рішення, позивач має право звернутися до суду зі скаргою. *Id.*, ст. 85. Рішення, які встановлюють, що державний орган, юридична або службова особа в управлінській діяльності припустилися порушень прав громадян, направляються до відповідного органу або особи протягом десяти днів після вступу рішення в силу. Даний орган або особа зобов'язаний повідомити суд і позивача про виконання судового рішення протягом одного місяця. *ЦПК*, ст. 248-9. Якщо боржник не виконує рішення, з нього може бути стягнуто штраф чи його може бути притягнуто до кримінальної відповідальності. *ЗАКОН „ПРО ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ”*, ст. 46, 87. Господарські суди наділені повноваженнями перевіряти дії чи бездіяльність ДВС. *ГПК*, ст. 121-2. У кримінальних справах відповідальність за виконання рішень про позбавлення волі є завданням Державного департаменту виконання покарань. Апеляційний суд зобов'язаний пересвідчитися у звільненні з-під варті підсудного, який підлягає звільненню за рішенням зазначеного суду. *КПК*, ст. 381.

Багато учасників опитування скаржилися на складність виконання рішень, пов'язаних зі штрафами і фінансовими стягненнями. Досі існує політичний тиск на суди з боку інших гілок влади, і інколи судові рішення та постанови ігноруються. Підприємства, установи, організації часто відповідають, що у них немає коштів на виплату штрафів чи виконання рішень. Умисне невиконання судового рішення посадовою особою є кримінальним злочином. *КК*, ст. 382. Однак для притягнення до відповідальності за такий вчинок згідно з кримінальним законом компетентні органи повинні порушити окрему кримінальну справу. Кримінальне провадження призводить не до виконання зазначеного судового рішення, а лише до потенційного засудження.

Виконання рішень господарських судів видається менш складним, що пояснюється, безсумнівно, тим, що сторони у справах здебільшого завжди є юридичними особами, і тому мають зареєстровані банківські рахунки.

III. Фінансові ресурси

Фактор 10: Участь у складанні бюджету

Судова влада має дійсну можливість впливати на розмір коштів, які будуть виділені їй законодавчою і/або виконавчою гілкою, контролює розпис своїх видатків та розпоряджається витрачанням коштів.

Висновок

Співвідношення: Негативно

Можливості суддівства впливати на процес прийняття рішень стосовно фінансування є вкрай обмеженими.

Аналіз:

Суддівство має дуже малий вплив на своє фінансування. Місцеві суди загальної юрисдикції подають пропонувані ними бюджети обласному управлінню юстиції, яке у свою чергу об'єднує їх у консолідовану пропозицію про фінансування на область. Верховна Рада України потім виділяє загальну суму на утримання судів через управління юстиції. Розділення і розповсюдження цієї суми між індивідуальними судами повністю залишено на розсуд управлінсь юстиції. Таким чином, суди на мають постатейних бюджетів і отримують фінансування за примхою управління юстиції.

Апеляційні суди подають свої бюджети прямо до Міністерства юстиції України, котре їх розглядає і переглядає перш ніж подати до Міністерства фінансів України, яке потім представляє їх Верховній Раді України. Верховна Рада України окремим рядком у бюджеті виділяє кошти на усі апеляційні суди разом. На жаль, виділені суми (навіть для апеляційних судів) часто є лише малою часткою сум, запрошених у бюджетах, поданих апеляційними судами, і загалом вважаються зовсім недостатніми.

Міністерство юстиції України не приймає рішень стосовно фінансування Конституційного і Верховного Судів України, а також господарських судів. Як Конституційний Суд України, так і Верховний Суд України подають свої бюджетні пропозиції і отримують фінансування прямо від Міністерства фінансів України. Вищий Господарський Суд України подає бюджет від імені господарських судів нижчого рівня Міністерству фінансів України, яке потім подає його із своїми рекомендаціями Верховній Раді України. Кошти, надані господарським судам, потім передаються Вищому Господарському Суду України для розподілу між господарськими судами нижчого рівня.

Рада Суддів України, Верховний Суд України і Конституційний Суд України мають право бути присутніми на засіданнях бюджетного комітету Верховної Ради України, однак вони, очевидно, мають малий вплив на кінцеве рішення. Такі різноманітні канали отримання бюджетних коштів для різних судів ефективно обмежують можливості об'єднання і лобювання Верховної Ради України з боку судів у питаннях фінансування.

Суди на всіх рівнях фінансовані вкрай недостатньо. Незважаючи на конституційний принцип повного фіксування судових засідань за допомогою технічних засобів (КОНСТИТУЦІЯ, ст. 129.7), фінансування на придбання належних засобів надано не було. Так само, хоча Міністерство юстиції України зобов'язане надавати кошти на оплату праці адвокатів за призначенням (Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України №1396/97 від 30 грудня 1997 р., ст. 4.27), у судів немає коштів для надання таких послуг. Місцеві суди часто вимушені подавати прохання до управлінсь юстиції про такі основні необхідні речі, як папір, письмові прилади і конверти. Як альтернативний вихід від сторін судових процесів часто вимагається надавати папір, конверти, поштові марки і т.п., які необхідно використати у їх справі. Іншим результатом недостатнього фінансування судів стає те, що суди загальної юрисдикції вимушені відкрито вдаватися до „пошуку фінансування” у спонсорів, незважаючи на заборону це робити. ЗАКОН УКРАЇНИ „ПРО ДжЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ” №783-XIV, 30 червня 1999 р., ст. 2.

Фактор 11: Адекватність оплати праці суддів

Рівень оплати праці в цілому достатній для зацікавлення і утримання на посаді кваліфікованих суддів, дає їм змогу утримувати їхні сім'ї та жити у розумно безпечному середовищі, без потреби шукати інші джерела доходу.

Висновок**Співвідношення: Негативно**

Хоча багато кваліфікованих юристів бажають бути суддями, оплата праці та інші виплати є неадекватними, і інколи судді звертаються до додаткових джерел доходу.

Аналіз:

Оплата праці суддів сьогодні майже нічим не відрізняються від радянських часів. Окрім скромного окладу судді мають право на одержання помешкання, 50% знижки при оплаті більшості комунальних послуг, податкові пільги, медичне обслуговування, пільги при користуванні місцевим транспортом, путівки до санаторіїв, тощо. Додаткові виплати нараховуються залежно від стажу, навантаження і класу. Закон "Про статус суддів", ст. 44. Підвищення класу судді може відбуватися за рішенням кваліфікаційної комісії після того, як він пройде кваліфікаційну атестацію. Оскільки деякі компенсації залежать від місцевих адміністрацій і рад (як то розмір квартири і т. ін.), судді можуть відчувати тиск і намагатися приймати „правильні” рішення.

Оклад суддів складає певний відсоток від окладу Голови Верховного Суду України і не може бути менш ніж 50% від нього. Також, оклад судді не може бути менш ніж 80% від окладу голови його суду *Id.*, ст. 44.

Посадові оклади низькі. Діапазон посадових окладів знаходиться приблизно між 72 доларами США для голів судів вищого рівня, та 37 доларів для суддів місцевих судів. Постанова Кабінету Міністрів України, 13 грудня 1999 р., №2288, "Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів". Посадовий оклад, однак, нарощується за рахунок додаткових виплат за стаж і клас судді. Хоча в сумі виплати все ж невисокі, проте судді доповідають, що загалом вони отримують принаймні еквівалент 80-150 доларів на місяць. Див. MANAGEMENT SYSTEMS INTERNATIONAL (MSI), попередня версія звіту „Розвиток верховенства права в Україні: Досягнення, вплив і складнощі” – травень 2002 р. Виплати суддям приблизно такі ж, як виплати прокурорам, хоча дехто з учасників опитування вважав, що блага, які отримують прокурори (житло і робоче місце), кращі. Хоча судді мають достатньо захищене робоче місце, їх оплата праці може бути знижена кваліфікаційною комісією чи Вищою Радою Юстиції України у результаті дисциплінарного провадження. До того ж відомі випадки, коли місцеві органи не забезпечили суддів житлом чи мантиями, як належить. Судді мали судитися з Державним казначейством України для того, щоб отримати те, що їм належить по праву.

Виходячи з того, що рівень виплат суддям досить низький, висловлювалась думка, що багато суддів стають жертвами хабарництва у різноманітних його проявах. Деякі учасники опитування розповідали, що обидві сторони часто роблять внесок, аби просто отримати рішення у справі, не намагаючись ніяк на нього вплинути. Більш того, через те, що „подарунки” чи „хабарі” є явищем досить стандартним, суддям часто пропонують непрохані хабарі.

Чи то завдяки стабільності робочого місця, пільгам, інтересу до служіння суспільству, чи то престижу професії багато високо кваліфікованих юристів стають суддями, навіть незважаючи на невисокі доходи. Багато учасників опитування вважають, що більшість суддів в Україні не беруть хабарів і що суди виявляють нетерпимість до непорядних суддів, коли прокурори подають на таких суддів у суд. Наприклад, у минулому році в Донецькій області двох суддів було засуджено до чотирьох років позбавлення волі за прийняття хабарів.

Фактор 12: Приміщення судів

Приміщення судових установ розташовані зручно, їх легко відшукати. Вони мають належну інфраструктуру та створюють шанобливу атмосферу до відправлення правосуддя.

Висновок**Співвідношення: Негативно**

Хоча у більшості випадків будівлі судів розташовані зручно і у легко доступних місцях, їх поганий стан є причиною того, що більшість з них не створюють достатньої атмосфери поваги до правосуддя.

Аналіз:

Звичайно будівлі судів розташовані зручно і їх легко знайти. У деяких випадках, однак, вхід до судів знаходиться у дворі багатоповерхових будинків чи серед інших офіційних органів, що ускладнює доступ для громадян.

Багато приміщень судів, особливо місцевих, не створюють атмосфери поваги до правосуддя. Суди часто знаходяться у старих та інколи аварійних будинках. У деяких немає ні опалення, ні водопостачання. Ремонт будинків відбувається переважно на кошти, зібрані у результаті зусиль з „фандрейзінгу”. Це може полягати у проханні будівельників зробити ремонт безкоштовно чи у пошуку „спонсорів” (часто це юридичні фірми чи бізнес структури) для проведення ремонту. Так чи інакше, суди полишені на ласку людей чи юридичних осіб, які найчастіше є небезсторонньо зацікавленими у процесі правосуддя.

Нестача місця є також великою проблемою, тому що не вистачає кабінетів і залів для засідань. Нерідко троє чи й більше суддів поділяють один кабінет. Через нестачу залів засідань багато суддів мають проводити слухання цивільних справ у власних кабінетах. Слухання кримінальних справ час від часу відкладається через відсутність вільного залу засідань. Сотні судових посад, що були створені в результаті реформ 2001 року, залишаються і досі вільними, тому що суди не мають достатньо кімнат для облаштування додаткових суддів.

Спостереження, що деякі органи, такі, як податкова адміністрація, та ін., розташовані у кращих умовах, нашоєхує на висновок, що судова влада не є рівноправною чи важливою гілкою влади. Це, у свою чергу, посягає на спроможність судів викликати повагу і шанування, необхідні для звершення правосуддя.

Фактор 13: Безпека суддів

Наявні достатні ресурси для забезпечення захисту суддів від цькувань, посягань та вбивства .

Висновок

Співвідношення: Негативно

Погрози суддям є досить розповсюдженими, і, хоча закон вимагає від держави забезпечити суддям захист від погроз, існує недостатньо ресурсів для гарантування безпеки суддів.

Аналіз:

Рівень безпеки залів засідань є різним у різних судах України. У кримінальних справах звинуваченого супроводжують охоронці, і його звичайно тримають за ґратами, що встановлені для підсудних у залах засідань. Окрім цього не існує стандартних правил безпеки. Якщо на вході до одних судів можна побачити металеві детектори, то в інших не існує жодного захисту. У деяких випадках суди приватно домовляються з міліцією про призначення охорони для судів, однак це не є послугою, наданою державою на загальнонаціональному рівні.

Судді знаходяться у більшій небезпеці поза стінами суду. Погрози в бік суддів не є рідким явищем особливо через зростання рівня організованої злочинності. Стаття 126 Конституції України стверджує, що держава має гарантувати особисту безпеку суддів і їх сімей. Закон України „Про статус суддів” передбачає, що судді і їх сім’ї знаходяться під особливим захистом держави і що органи внутрішніх справ повинні робити все можливе для захисту судді і його сім’ї, якщо суддя подає про це прохання. **ЗАКОН “ПРО СТАТУС СУДДІВ”, ст. 42.**

Закон „Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” (№ 3781-XII), прийнятий у 1993 році, передбачає особливі заходи державного захисту працівників суду і правоохоронних органів, а також членів їхніх сімей і близьких родичів. Ці заходи включають надання особистих охоронців, охорону житла і майна, надання зброї та інших засобів особистого захисту судовим працівникам, тимчасове утримання у безпечному місці персоналу суду, який зазнає погроз, а також зміну місця їх роботи і/чи помешкання, документів і зовнішності. Голова суду вирішує, які засоби потрібно застосувати після заяви судді про захист. Органи внутрішніх справ відповідають за виконання цих заходів. Згідно закону повинні бути створені особливі підрозділи для виконання приписів закону (**НАКАЗ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ № 467 від 23 липня 1997 р. “ПРО СТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ МІЛІЦІЇ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ СУДУ, ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ, ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ ТА БЛИЗЬКИХ РОДИЧІВ”**), однак такий підрозділ ще не був створений і коштів на його створення виділено не було. Дехто з опитуваних стверджував, що судді цілком залежні від органів внутрішніх справ, і хоча вони

благають про захист, охоронців у разі потреби їм не надають. Один з учасників опитування повідомив, що коли один суддя звернувся до міліції за захистом, міліція зажадала оплати за таку послугу. Інші учасники доповідали, що отримали необхідний захист відразу після подання своєї заяви про його надання.

IV. Структурні гарантії

Фактор 14: Гарантований термін перебування на посаді

Досвідчені судді призначаються на встановлений термін, що гарантує перебування на службі до виходу на пенсію чи закінчення визначеного терміну значної тривалості.

Висновок

Співвідношення: Позитивно

Усі судді за винятком суддів Конституційного Суду України призначаються спочатку на п'ятирічний термін, а після нього або звільняються з посади, або обираються на невизначений строк, до досягнення віку обов'язкової відставки. Судді Конституційного Суду України призначаються/обираються на одноразовий дев'ятирічний термін.

Аналіз:

Визначені законом умови призначення суддів являють собою добру рівновагу між можливістю оцінки діяльності і гарантіями стабільності робочого місця, що дозволяє суддям працювати без страху покарання. Усі судді, за винятком суддів Конституційного Суду України, спершу призначаються Президентом України на п'ятирічний термін *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 128 за рекомендації кваліфікаційної комісії. По закінченню цього терміну Верховна Рада України або обирає суддю на другий невизначений термін до віку обов'язкової відставки – 65 років – або звільняє суддю. *Id.* Це надає Верховній Раді України можливість звільнити суддю, який не продемонстрував необхідних здібностей, відданості та порядності. Природно, судді можуть бути більш покірливими під час першого призначення, щоб отримати призначення на другий невизначений термін. Судді Верховного Суду України обираються Верховною Радою України на невизначений термін до віку обов'язкової відставки. *ЗАКОН ПРО СУДОУСТРІЙ*, ст. 41.

Хоча судді Конституційного Суду України не мають права на довічний термін призначення, законодавець створив порядок, який достатньо забезпечує їм посади і дозволяє працювати незалежно. 18 суддів Конституційного Суду України призначаються/обираються на дев'ятирічний термін без права повторного призначення/обрання. *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 148. Таким чином, хоча вони і можуть мати певні політичні амбіції, їх поведінка не буде керуватися бажанням призначення на черговий термін у Конституційному Суді України.

Фактор 15: Об'єктивні критерії просування по службі

Судді просуваються по службі на основі об'єктивних критеріїв, таких як здібності, високі особисті якості та досвід.

Висновок

Співвідношення: Позитивно

Просування суддів по службі базується на об'єктивних критеріях. У більшості випадків здібності, послідовність і досвід відіграють більшу роль у цьому процесі, ніж політичні чинники.

Аналіз:

У судовій системі України існує три типи „просування по службі”: (1) присвоєння вищого кваліфікаційного класу; (2) переведення до суду вищого рівня; і (3) призначення/обрання на адміністративну посаду у суді. “Залежно від посади, стажу, досвіду роботи і рівня професійних знань для суддів встановлюється шість кваліфікаційних класів: вищий, перший, другий, третій, четвертий та п'ятий.” *ЗАКОН “ПРО СТАТУС СУДДІВ”*, ст. 40. Спочатку суддя може не мати класу, однак може отримати п'ятий клас після проходження кваліфікаційної атестації протягом перших двох років служби. *Id.*, ст. 39. Кожен клас присвоюється на певний термін. *ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”*, ст. 17. За місяць до закінчення цього терміну суддя має знову пройти кваліфікаційну атестацію, яка вирішує, чи може суддя отримати вищий клас. *Id.*, ст.ст. 17, 18. Пониження класу може статися лише в результаті дисциплінарного провадження. *Id.*, ст. 18.

Переведення до суду вищого рівня залежить від (1) віку (кандидату має бути мінімум 30 років для призначення у апеляційний і вищий спеціалізований суд і 35 – у Верховний Суд України (ЗАКОН „ПРО СТАТУС СУДДІВ”, ст. 7); (2) досвіду роботи у правовій сфері (п’ять років для апеляційного суду, сім – для вищого спеціалізованого суду і 10 – для Верховного Суду України) (*Id.*) і (3) досвіду суддівської роботи (три роки для апеляційного суду, п’ять – для вищого спеціалізованого суду і Верховного Суду України). Для переведення до апеляційного суду суддя має бути рекомендований відповідною кваліфікаційною комісією (ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”, ст. 6(2)). Рекомендації про переведення до вищого спеціалізованого чи Верховного Суду України надаються Вищою кваліфікаційною комісією України. *Id.*, ст. 6(1). Пропозиції щодо підвищення суддів подаються головами судів (ЗАКОН „ПРО СТАТУС СУДДІВ”, ст. 15 §2) і Міністерством юстиції України (ЗАКОН „ПРО СУДОУСТРОЙ”, ст. 19 §2). Обрання на нову посаду проводиться Верховною Радою України окрім випадків, коли суддя місцевого суду переводиться до апеляційного суду протягом свого першого п’ятирічного терміну призначення. У таких випадках призначення проводиться Президентом України. По закінченню першого п’ятирічного терміну суддя обирається на посаду безстроково Верховною Радою України. *Id.*, ст. 30.

Голови і заступники голів місцевих і апеляційних судів призначаються на п’ятирічний термін Міністерством юстиції України за рекомендацією Ради Суддів України. *Id.*, ст. 23, 38-3. Керівництво апеляційних і вищих спеціалізованих судів, а також Верховного Суду України обирається колективно судьями відповідних судів. *Id.*, ст. 30 (апеляційний суд), ст. 38-13 (вищий спеціалізований суд); ст. 43 (Верховний Суд України).

Учасники опитування доповідали, що просування суддів по службі засновується здебільшого на дотриманні професійної етики, розумових здібностях і досвіді. Підчас прийняття рішень стосовно підвищення суддів думці голів судів приділяється велика увага.

Фактор 16: Суддівська недоторканість при виконанні службових обов’язків

Судді користуються недоторканістю щодо дій, пов’язаних з виконанням службових обов’язків.

Висновок	Співвідношення: Позитивно
Недоторканість, гарантована законом, захищає суддів від переслідувань чи відповідальності при виконанні службових обов’язків.	

Аналіз:

Гарантії суддівської недоторканості досить широкі, як у теорії, так і на практиці. Конституція і закони надають досить суттєві гарантії від посягань з боку слідчих органів. Недоторканість з точки зору цивільної відповідальності була дещо невизначеною до лютого 1999 року, коли Пленум Верховного Суду України прийняв чітке рішення про те, що судді не можуть бути притягнуті до цивільної відповідальності за дії, вчинені при відправленні правосуддя. *ПОСТАНОВА ПЛЕНУМУ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ* від 26 лютого 1999 р., надрукована у „*ВІСНИКУ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ*”, №2, 1999. Зокрема Пленум постановив, що рішення, дії чи бездіяльність судді, пов’язані з відправленням правосуддя, не можуть розглядатися судом у цивільному провадженні.

Суди звичайно поважають аргументи про недоторканість. Інколи можливі випадки, коли суддям надається недоторканість у ситуаціях, не пов’язаних з виконанням професійних обов’язків.

Фактор 17: Звільнення з посади і дисциплінарне провадження проти суддів

Суддів можна звільнити з посади або накладити інші стягнення тільки за скоєння визначених у нормативних актах проступків, за умови гласного розгляду справи, заснованого на об’єктивних критеріях.

Висновок	Співвідношення: Позитивно
Суддів може бути звільнено з посади чи на них може бути накладено стягнення лише за скоєння визначених у нормативних актах проступків на основі об’єктивних критеріїв. Процес не є повністю прозорим.	

Аналіз:

Суддя не може бути звільнений з посади окрім як у наступних випадках: (1) закінчення терміну призначення, (2) досягнення суддею віку 65 років, (3) неспроможність судді виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, (4) порушення суддею вимог щодо несумісництва, (5) порушення суддею присяги, (6) набрання законної сили обвинувальним вироком проти нього, (7) припинення громадянства судді, (8) визнання судді безвісно відсутнім або оголошення його померлим, (9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням. Конституція, ст. 126. Подібні положення регулюють процес звільнення з посади суддів Конституційного Суду України. ЗАКОН „ПРО Конституційний Суд України”, ст. 23.

Якщо голова суду дізнається про наявність підстав для звільнення одного з суддів у його суді, то він зобов'язаний повідомити про це Президента України чи, якщо йдеться про суддю, призначеного безстроково, – Верховну Раду протягом одного місяця. ЗАКОН „ПРО СТАТУС СУДДІВ”, ст. 15. Щодо суддів місцевих чи апеляційних судів загальної юрисдикції кваліфікаційна комісія може розпочати дисциплінарне провадження за поданням голови суду, у якому працює суддя, голови вищестоящего суду, уповноваженого представника Міністерства чи управління юстиції, народних депутатів України, голів чи заступників голів державних органів чи органів місцевого самоврядування, а також за заявами громадян. Скарги можуть базуватися на основі відомостей, опублікованих у засобах масової інформації. ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”, ст. 32. Вища Рада Юстиції України розглядає скарги на рішення кваліфікаційних комісій з приводу дисциплінарних проступків. ЗАКОН УКРАЇНИ „ПРО Вищу Раду Юстиції” № 22/98-ВР, 15 Січня 1998р. (далі ЗАКОН „ПРО Вищу Раду Юстиції”), гл. 5.

Дисциплінарне провадження стосовно суддів усіх судів за винятком вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України проводиться кваліфікаційними комісіями. Якщо виникають підстави для порушення дисциплінарного провадження, кваліфікаційна комісія проводить їх перевірку протягом одного місяця. ЗАКОН „ПРО СТАТУС СУДДІВ”, ст. 35.1. Протягом десяти днів по завершенні перевірки кваліфікаційна комісія розглядає справу. Суддя, щодо якого проводилася перевірка, має право бути почутим і надати свої пояснення. *Id.*, ст.ст. 35.2, 35.4. Якщо кваліфікаційна комісія знаходить, що суддя припустився дисциплінарного проступку, вона може в якості стягнення винести судді догану чи понизити його клас. До того ж, кваліфікаційні комісії можуть звертатися до Вищої Ради Юстиції України з рекомендацією вирішити питання про внесення подання про звільнення судді з посади *Id.*, ст. 32. Протягом 2001 року Вища Рада Юстиції України рекомендувала звільнення 41 судді: 38 – за порушення присяги і 3 – після набрання законної сили обвинувальним вироком проти них (звіти про дотримання прав людини у країнах світу, Державний Департамент США, 2001 р. – www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eur/8361pf.htm). Рішення кваліфікаційної комісії про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржене до Вищої Ради Юстиції України. ЗАКОН „ПРО Вищу Раду Юстиції”, ст. 3.

Вища Рада Юстиції України має повноваження приймати рішення стосовно порушення суддями вимог щодо несумісництва, здійснювати дисциплінарне провадження проти суддів Верховного Суду України і вищих спеціалізованих судів. Конституція, ст. 131; ЗАКОН „ПРО Вищу Раду Юстиції”, ст. 3. Вища Рада Юстиції України складається з двадцяти членів: по три призначені Верховною Радою України, Президентом України, З'їздом суддів України, З'їздом адвокатів України, З'їздом представників вищих учбових закладів і наукових установ. Всеукраїнська конференція прокурорських працівників призначає двох членів Вищої Ради Юстиції України. Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України і Генеральний Прокурор України є членами Вищої Ради Юстиції України за посадою. Конституція, ст. 131.

Скарги на поведінку суддів Верховного Суду України чи суддів вищих спеціалізованих судів перевіряються членами Вищої Ради Юстиції України. ЗАКОН „ПРО Вищу Раду Юстиції”, ст. 38. Суддя може подати до Вищої Ради Юстиції України скаргу стосовно притягнення до відповідальності кваліфікаційною комісією протягом одного місяця з дня отримання рішення кваліфікаційної комісії. *Id.*, ст. 46. Суддя, стосовно якого іде розгляд, повинен бути запрошений на засідання Ради, на якому переглядається рішення кваліфікаційної комісії, і суддя має право бути вислуханим. *Id.* Однак суддя не має права бути присутнім під час прийняття остаточного рішення Ради. *Id.*, ст. 42. Рішення про визнання судді винним в одному з порушень, зазначених у пунктах 4 і 5 вище, має прийматися не менше ніж двома третинами голосів членів Вищої Ради Юстиції України, що беруть участь у засіданні. *Id.*, ст. 32. Після доведення вини у скоєнні дисциплінарного порушення Вища Рада Юстиції України може винести судді догану, понизити його кваліфікаційний клас чи рекомендувати звільнення судді з посади. Якщо Рада розглядає випадок непридатності судді займаній посаді, то вона передає своє рішення органу, що призначив чи обрав суддю. *Id.*, ст. 37.⁴

⁴ Після написання Індексу судової реформи для України, 21 травня 2002 р. Конституційний Суд України прийняв рішення про неконституційність положення частини третьої статті 37 Закону України „Про Вищу Раду Юстиції”,

Суддя Конституційного Суду України може бути звільнений з посади за вчинення проступку Верховною Радою України.

Кількість скарг на суддів досить велика. Багато з них невинуваті. Якщо існує політичний тиск у підтримку звільнення судді, то скарги на його поведінку можуть привернути велику увагу і послужити підставою для дисциплінарного провадження, навіть якщо скарги необґрунтовані.

Багато учасників опитування відмітили, що, хоча існують чіткі критерії для звільнення судді з посади, сам процес прийняття таких рішень не є прозорим, і лише остаточне рішення відкривається громадській увазі. На засіданнях повинен вестися протокол (ЗАКОН „ПРО ВИЩУ РАДУ ЮСТИЦІЇ”, ст. 24; ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”, ст. 13), і засідання кваліфікаційної комісії мають бути гласними (ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”, ст. 8.5), однак незрозуміло, чи інформується громадськість про місце, час і порядок денний таких засідань.

Фактор 18: Розподіл справ

Спосіб розподілу справ між суддями об'єктивний, як то лотерея або специфічна спеціалізація того чи іншого судді, а відвести суддю можна тільки з обґрунтованих підстав, таких як конфлікт інтересів чи надзвичайно велике навантаження.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

Метод розподілу справ є мішаним. Розподіл проводиться за територіальним принципом, залежно від навантаження суддів, їх спеціалізації чи просто суб'єктивно. Голова суду може перерозподілити справи з багатьох причин.

Аналіз:

Що стосується цивільних справ, то часто практикується приписання суддів місцевих судів до певних дільниць. Справи автоматично передаються судді, приписаному до тієї чи іншої дільниці. На відміну від цивільних кримінальні справи подаються до суду прокуратурою і розподіляються головою місцевого чи апеляційного суду на основі декількох факторів: досвіду судді, складності справи, навантаження суддів та інших суб'єктивних чинників. Господарські справи звичайно розподіляються на основі спеціалізації судді, тож справи, пов'язані з податками направляються на розгляд судді, що спеціалізується у податковому законодавстві і т.п.

На практиці справи інколи розподіляються на чисто суб'єктивних засадах. Деякі голови судів користуються можливістю перерозподіляти справи для того, зокрема, щоб розписати на себе справи політично чутливі чи складні і захистити своїх підлеглих суддів від зайвого тиску. Однак у деякого з них мотиви є більш негативними. Дехто розподіляє сенситивні справи суддям, що відомі своєю проурядовою спрямованістю. Один з суддів повідомив, що голова суду, в якому він працює, розподілив йому справу, у якій сподівалися на певний результат. Суддя вивчив справу і доповів голові, що законним буде рішення, протилежне тому, на яке сподівалася адміністрація. У день першого слухання справи голова суду передав справу іншому судді, чиє рішення було „задовільним”.

Фактор 19: Асоціації суддів

Існує організація, єдиною метою якої є захист та представлення інтересів суддівства, і ця організація активно працює.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

Органи суддівського самоврядування і поодинокі новоутворені асоціації суддів існують з єдиною метою захисту і пропагування інтересів суддівства; однак жодна з цих організацій не має сили, необхідної для втілення судової реформи і захисту суддів.

Аналіз:

Пропагування інтересів суддів – завдання органів суддівського самоврядування. Ці органи мають наступні обов'язки: "(1) створення найбільш сприятливих умов для забезпечення діяльності судів; (2) удосконалення підготовки кадрів, підвищення кваліфікації суддів, подання їм методичної допомоги; і (3) зміцнення незалежності суддів, захист від втручання в їх судову діяльність." *ЗАКОН „ПРО ОРГАНИ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ”, ст. 3.* Закон визначає, що органи суддівського самоврядування повинні складатися з (1) конференцій суддів; (2) зборів суддів вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України; (3) З'їзду Суддів України; і (4) рад суддів (Рада Суддів України і місцеві ради суддів). *Id.*, ст. 13.

Жоден з цих органів не може бути названий асоціацією суддів як такою. По-перше, на відміну від асоціацій суддів, створених на основі добровільного свідомого членства, органи суддівського самоврядування створені на вимогу закону і покликані представляти всіх суддів своєї юрисдикції. Конференції суддів і З'їзд Суддів України складаються з делегатів від судів, а збори складаються з усіх суддів, які працюють в тому чи іншому суді. Рада суддів – це головним чином виконавчий орган і її представники обираються іншими трьома органами суддівського самоврядування. По-друге, органи суддівського самоврядування не є юридичними особами і тому практично не можуть володіти власністю, відкривати банківський рахунок, бути стороною у судовому процесі і т.д., як могли б зареєстровані асоціації суддів.

Оскільки органи суддівського самоврядування є досить молодими і їх фінансування є недостатнім, захист інтересів суддівства є досить ускладненим. В той час як судді часто скаржаться на низький рівень ініціативності з боку органів суддівського самоврядування, керівництво самих цих органів скаржиться, що судді не активні у підтримці їх (органів) зусиль. Наприклад, відзначалося, що суди, які регулярно не спроможні розіслати повістки через нестачу паперу і поштових марок, часто прохають сторони судового процесу забезпечити ці засоби. Нещодавня Конференція суддів Київської області засудила цю практику як таку, що підриває авторитет судової влади, і прийняла рішення, щоб суди, не наділені потрібними ресурсами, відкладали розгляд справ і вимагали від держави необхідних поставок. Суди не послідували рішенню Конференції, і оголошення про необхідність забезпечення паперу і конвертів сторонами залишаються повсякденним явищем.

Хоч органи суддівського самоврядування і не завжди спроможні захистити інтереси суддів, вони заслуговують на відзнаку за той внесок, який їм вдалося зробити. Одна з їх ініціатив призвела до прийняття Радою Суддів України „Кодексу професійної етики судді”. *Рішення Ради Суддів України № 5 від 24 лютого 2000 р.* Кодекс має рекомендаційний характер і не має сили закону.

Окрім органів суддівського самоврядування, створення яких вимагається законом, існує декілька поодиноких асоціацій суддів. Асоціації суддів Харківської, Тернопільської областей і Автономної Республіки Крим були створені протягом декількох останніх років. Всеукраїнська асоціація суддів була створена на початку 2002 року. Існували сумніви щодо законності асоціацій суддів, що витікали з заборони участі суддів у політичній діяльності та створення суддівських профспілок. Це ставлення змінюється завдяки зусиллям міжнародних організацій, діяльність яких зосереджена на підвищенні рівня незалежності суддівства. Тим не менше нестача часу і матеріальних ресурсів, а також низький загальний рівень ознайомленості суддів з діяльністю професійних асоціацій на даний час перешкоджають суддям створювати стабільні, активні і ефективні організації, що адекватно пропагували б їх інтереси.

V. Відповідальність і прозорість

Фактор 20: Судові рішення і сторонній вплив

Судові постанови засновуються виключно на фактах і правових нормах і не зазнають ніякого протиправного впливу з боку інших суддів (наприклад, голови суду), представників інших гілок влади та особистих інтересів.

Висновок

Співвідношення: Негативно

Сторонній вплив на суддів – це велика проблема, що набирає багатьох форм, включаючи політичний тиск, спілкування судді з однією стороною за відсутності іншої і хабарі. Незважаючи на весь цей тиск, суддівство є все більше і більше незалежним і приймає рішення у справах, опираючись лише на закон і факти.

Аналіз:

Обсяги хабарництва та іншого негативного впливу на суддів виміряти неможливо. Точки зору на цю проблему розбігаються і покривають весь діапазон від крайнього скептицизму до крайнього оптимізму. Тим не менше, практично ніхто не сперечається щодо наявності випадків неетичної поведінки, і всі погоджуються, що як фінансові, так і політичні чинники впливають на мотивацію і/або створюють можливості для корупції на теренах судової системи.

Неадекватність суддівських зарплат звичайно називається як один із головних факторів, що призводять до вимагання і/чи прийняття хабарів. За тим самим принципом низький бюджет і погані умови праці підштовхують деякі суди приймати внески від учасників поточних чи можливих судових процесів. Так само, як судді можуть прихильніше поставитися до сторони, яка зробила певний внесок у підтримку будівлі суду, так само деякі судді відзначали важкість прийняття об'єктивних рішень у справах проти державних органів, що прямо чи опосередковано мають відношення до формування бюджету для судів. З політичної точки зору судді, призначені на посаду вперше, підпадають під більший тиск, оскільки хочуть заслужити призначення на посаду безстроково. Так само судді, що мають політичні амбіції чи сильне бажання просуватися по щаблях суддівської влади, можуть заробляти приязнь впливових осіб за допомогою своїх рішень.

“Телефонне правосуддя” (коли хтось телефонує судді з метою впливу на рішення по справі) за словами учасників опитування є досить розповсюдженим явищем у справах, що включають політичні фактори, особливо на рівні місцевих судів. Голови судів отримують особливо багато таких дзвінків з пропозиціями передати певні прохання судді, що розглядає справу. Навіть народні депутати направляли запити про інформацію у певних справах. 19 травня 1999 року Конституційний Суд України постановив, що народні депутати не мають права направляти запитання до судів, голів судів чи суддів стосовно конкретних справ, пояснивши це рішення частково тим, що такі дії порушують конституційну заборону зовнішнього впливу на суддівство і конституційну гарантію незалежності судової системи. *Рішення № 4-рп/99, 19 ТРАВНЯ 1999 Р.* Незважаючи на це рішення, спроби „телефонного правосуддя” продовжуються, хоча судді все більше і більше відкидають таке втручання і приймають рішення, засновуючись на власному тлумаченні закону і фактів. Один з учасників опитування поділився, що коли народні депутати нещодавно зробили запит, судді нагадали їм про принцип незалежності судової влади і попередили, що якщо такі запити будуть продовжуватись, про них буде проінформовано Комітет Верховної Ради України з питань депутатської етики. Згідно слів учасника опитування таке попередження змусило депутатів відмовитися від подальших запитів.

Спілкування з однією із сторін процесу за відсутності іншої дозволено законом і широко використовується на рівні місцевих судів. Деякі судді приймають рішення, що базуються лише на інформації, наданій представником однієї сторони, без надання можливості другій стороні спростувати доводи. Частота спілкування суддів з прокурором у відсутності захисника наражає деяких осіб на висновок, що прокуратура має неналежний вплив на суди. Один з суддів розповів про випадок, коли він розмовляв з прокурором без присутності підсудного чи захисника. Він описав розмову як „між двома юристами,” а не „між суддею і прокурором”. У цій розмові обговорювалися сильні і слабкі місця справи.

Фактор 21: Кодекс етики

Для регулювання таких питань як конфлікт інтересів, спілкування ex parte, обмеження політичної діяльності, тощо, існує кодекс суддівської етики. Судді зобов'язані проходити курс з вивчення цього кодексу як перед вступом на посаду, так і підчас перебування на ній.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

Рада Суддів України прийняла „Кодекс професійної етики судді”, що носить рекомендаційний характер і не має сили закону. Етичні положення є частиною різноманітних нормативних актів, однак від суддів не вимагається проходження спеціального навчання з питань етики.

Аналіз:

Хоча Рада Суддів України і прийняла кодекс професійної етики судді, цей кодекс носить лише рекомендаційний характер. *Рішення Ради Суддів України № 5 від 24 лютого 2000р.* До того ж кодекс не є широко доступним для суддів. Однак багато етичних положень встановлюються Конституцією та іншими нормативними актами. Суддям заборонено займатися політичною діяльністю чи виконувати оплачувану роботу, окрім наукової праці, викладання чи творчої діяльності. *Конституція*, ст. 127. Суддя повинен діяти так, щоб не було і найменшого сумніву щодо його об'єктивності і незалежності. *Закон “Про статус суддів”*, ст. 6.

Цивільний і Кримінальний процесуальні кодекси і Закон „Про статус суддів” від 15 грудня 1992 р. містять положення про конфлікт інтересів. Підстави для відводу судді включають упередженість, сімейні зв'язки чи особливі відносини зі стороною процесу чи свідками та інші обставини, що викликають сумнів стосовно неупередженості. *ЦПК*, ст. 18. Подібні положення знаходяться і у Кримінально-процесуальному кодексі. *КПК*, ст. 54. Цивільний і Кримінально-процесуальний кодекси є в більшості чи навіть в усіх судах. Учасники опитування доповіли, що судді добре знаються на положеннях, що стосуються поведінки судді. На жаль, закони надають недостатньо керівництва суддям у інших етичних дилемах. Більш того, від суддів не вимагається проходити жодного навчання у сфері суддівської етики до чи після призначення на посаду.

Спілкування з одною із сторін процесу у відсутності іншої, як було сказано в аналізі фактору 20, не забороняється і навіть приписується у деяких випадках. Див., наприклад, *ЦПК*, ст. 143, де говориться, що коли суддя готується до слухання у цивільній справі, він повинен викликати позивача для вивчення його позиції у пунктах, що є незрозумілими.

Фактор 22: Процес оскарження поведінки судді

Існує реально діюча процедура, за якою інші судді, юристи та громадськість можуть подавати скарги на поведінку судді.

Висновок

Співвідношення: Позитивно

Процес оскарження поведінки судді використовується і є ефективним.

Аналіз:

Кожна особа має право подати скаргу на поведінку судді до будь-якого державного органу, який у свою чергу повинен передати таку скаргу до компетентного органу протягом 5 днів (*Закон № 393/96-ВР*, ст. 7) або розглянути скаргу і надати особі обґрунтовану відповідь. *Конституція*, ст. 40. Див. також *Закон України „Про звернення громадян” № 393/96-ВР* в редакції 13 травня 1999 р. (Далі “*Закон „Про звернення громадян”*”), ст. 1. Закон зобов'язує державні органи, що отримують усні чи письмові скарги від громадян, реєструвати їх; адресат скарги має відповісти на неї протягом одного місяця. *Закон „Про звернення громадян”*, ст.ст. 1, 7, 20. Хоча технічно громадськість має право подавати скарги до будь-якого державного органу, скарги на поведінку суддів найчастіше подаються голові суду, кваліфікаційній комісії, Міністерству юстиції України, Вищій Раді Юстиції України, народним депутатам і Уповноваженому представнику Верховної Ради України з прав людини, оскільки ці органи

чи особи найбільш безпосередньо можуть ініціювати дисциплінарне провадження.⁵ ЗАКОН „ПРО КВАЛІФІКАЦІЙНІ КОМІСІЇ”, ст. 32.

Коли відповідна кваліфікаційна комісія отримує інформацію про те, що суддя, можливо, припустився порушення професійної поведінки, вона повинна провести перевірку скарги. *Id.*, ст. 31. Якщо для того існують підстави, кваліфікаційна комісія може розпочати дисциплінарне провадження. *Id.*, ст. 33. Так само голови судів чи їх заступники, Міністерство юстиції України і його підрозділи можуть внести до кваліфікаційної комісії подання розпочати дисциплінарне провадження. *Id.*, ст. 32. Скарги на суддів судів вищого рівня розглядаються Вищою Радою Юстиції України.

На практиці цей процес є ефективним, хоча і приваблює багато необґрунтованих скарг.

Фактор 23: Доступ громадськості і засобів масової інформації до судових засідань

Судові засідання відкриті та пристосовані для присутності громадськості та ЗМІ.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

Поряд із загальною відкритістю судових засідань для громадськості і ЗМІ існують занадто широко і тому погано визначені винятки з цього принципу. Нестача залів судових засідань також перешкоджає доступу громадськості.

Аналіз:

Відкритість судових засідань гарантується Конституцією. *КОНСТИТУЦІЯ*, ст. 129. Закриті судові засідання можливі лише за постановою суду у певних випадках. *ЗАКОН „ПРО СУДОУСТРІЙ”*, ст. 14. Цивільний і Кримінально-процесуальний кодекси встановлюють, що розгляд справ у всіх судах повинен бути відкритим за винятком випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці. *ЦПК*, ст. 10; *КПК*, ст. 20. Закритий судовий розгляд також дозволяється у випадках, коли суд вважає за необхідне запобігти розголошенню приватної інформації, зокрема у справах, що стосуються зґвалтування, неповнолітніх чи усиновлення *Id.* На практиці суди не зловживають цими можливостями: вони здебільшого відкриті для громадськості, і закриті засідання проводяться достатньо рідко.

Господарські суди частіше вдаються до закритих засідань. У господарському суді розгляд справи може бути закритим, якщо справа пов'язана з державною, комерційною чи банківською таємницею, чи якщо одна або обидві сторони представляють обґрунтовані доводи для проведення закритого засідання і подають клопотання перед початком розгляду справи. *ГПК*, ст. 4-4.

Хоча законодавство розраховане на забезпечення гласності судових засідань лише за невеликою кількістю винятків, громадськість не часто відвідує засідання. Це може бути пов'язано з відсутністю інтересу, проте зацікавлені особи часто стикаються з проблемами в реалізації цього права. Персонал, у тому числі охорона судів, не надає допомоги і деколи невіжливо ставиться до сторонніх глядачів. Відвідання судових засідань громадськістю також ускладнене проблемою вчасного виявлення часу і місця конкретного слухання. Нарешті, нестача належних приміщень заважають стороннім глядачам у деяких випадках.

Тим не менше, переважна більшість судових засідань відкриті для громадськості. Принаймні один суд призначив суддю, відповідального за зв'язки з засобами масової інформації, для допомоги їм в отриманні відомостей стосовно розкладу засідань і забезпечення місця для їх присутності.

Фактор 24: Публікація судових рішень

Судові рішення звичайно доступні громадськості, а важливі рішення апеляційних інстанцій публікуються та можуть служити предметом громадського та наукового дослідження.

⁵ Після написання Індексу судової реформи для України, 21 травня 2002 р. Конституційний Суд України прийняв рішення про неконституційність положення пунктів 1, 2 частини першої статті 30 та положення статті 38 Закону України „Про Вищу Раду Юстиції”, за якими до Вищої Ради Юстиції України з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади можуть звернутися: 1) народний депутат України, 2) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Висновок
Співвідношення: Негативно

Хоча сторони у справі мають право доступу до рішень, отримання копій цих рішень інколи буває проблематичним. Більшість рішень не публікується, тож для того, щоб особи, які не брали участі у процесі, могли переглянути рішення, їм необхідно отримати дозвіл сторони, головуєчого судді або голови суду.

Аналіз:

Хоча рішення повинні оголошуватися публічно (ЦПК, ст. 212; КПК, ст. 20), переважна більшість рішень не публікується, і доступ до судових архівів особам, які не брали участі у процесі, обмежений. Для отримання доступу до матеріалів справи ці особи повинні отримати дозвіл голови суду чи головуєчого судді. Навіть у випадках, коли особа отримує дозвіл побачити рішення суду, у неї не завжди є можливість зробити з нього копію, окрім як переписати вручну, оскільки копіювальні машини зазвичай в судах відсутні. Тож більшість рішень не може бути об'єктом ні наукових коментарів, ані громадських досліджень, якщо сторони самі не вирішать розповсюдити рішення.

Оскільки рішення Конституційного Суду України є обов'язковими для усіх інших судів на відміну від рішень судів загальної юрисдикції, які не мають прецедентної сили, вони публікуються у „Віснику Конституційного Суду України” (Закон „Про Конституційний Суд України”, ст. 67) і є доступними також через електронні бази законодавства. Деякі рішення Верховного Суду України і Вищого Господарського Суду України мають інструктивну цінність, і витяги з таких рішень публікуються у „Віснику Верховного Суду України” чи „Віснику господарського правосуддя”. Електронні бази законодавства, юридичні газети та інші публікації також друкують витяги з особливо важливих рішень як судів вищого, так і нижчого рівня. Всеосяжної бази даних таких рішень, проте, не існує. Самим судам важко дістати рішення інших судів. Див. аналіз фактора 30.

Виправдання обмеженого доступу до судових рішень ґрунтується на обмеженості їх юридичної сили з одного боку і бажанні захистити приватну інформацію, яка міститься у матеріалах справи, від громадської цікавості, з другого. До того ж, існують чисто організаційні перестороги представлення матеріалів справ для громадського дослідження, оскільки електронних копій практично не існує, а можливості фотокопіювання обмежені.

Фактор 25: Фіксування ходу судових засідань

Ведеться стенограма або який-небудь інший надійний запис ходу судових засідань, який стає доступним для громадськості.

Висновок
Співвідношення: Негативно

Хоча Конституція вимагає запровадження технічного запису судових засідань, дуже мало судів отримали фінансування, необхідне для надбання необхідного для цього обладнання. Через це більшість засідань записуються лише секретарем, який конспектує основні моменти судових засідань. Сторони мають право подавати свої зауваження до протоколу засідань. Громадськість не має права перегляду „протоколу” без дозволу головуєчого судді чи голови суду.

Аналіз:

Конституція вимагає технічного запису судової процедури. Конституція, ст. 129.7. Незважаючи на закріплені в Конституції обов'язок держави забезпечити належне фінансування судів (*Id.*, ст. 130), переважна більшість судів не має технічного обладнання. Деякі суди придбали записуюче обладнання з джерел інших, ніж через Міністерство юстиції України. Інші ж не мають нічого.

У кримінальних справах кожна сторона має право вимагати повного запису слухань технічними засобами. КПК, ст. 87-1. Навіть більше, істотне порушення вимог кримінально-процесуального закону є достатньою підставою для скасування рішення суду. *Id.*, ст. 370. Таким чином, якщо обвинувачуваний вимагає аудіо запису, а суд його не забезпечує, то рішення, прийняте у таких умовах, має бути скасоване через істотне порушення норм кримінально-процесуального закону, і справа повернута до суду першої інстанції на повторний розгляд. Тож обвинувачені можуть наполягати на використанні записуючих пристроїв, ризикуючи при цьому залишатися у слідчому ізоляторі стільки часу (місяців чи навіть років), скільки потрібно для придбання необхідного обладнання. З іншого боку, обвинувачені можуть погодитись на судові засідання без аудіо запису,

розуміючи, що оскаржити постанови суду без докладного запису буде складніше. Кількість справ, судовий розгляд яких відкладено через відсутність записуючих пристроїв, можливо сягає 250.

Судові засідання в цивільних справах також мають фіксуватися за допомогою технічних засобів на вимогу сторін (ЦПК, ст. 198), однак такий запис ведеться рідко чи навіть ніколи. Один з учасників опитування згадував, як одного разу суддя погодився на пропозицію сторони записувати хід засідання на її особистому обладнанні. Суддю обвинуватили в корупції. Однак на відміну від кримінальних справ, відсутність аудіо запису у цивільному процесі не надає стороні права вимагати перегляду постанов. Процес у господарському суді за законом може, однак не обов'язково повинен бути зафіксований за допомогою технічних засобів. ГПК, ст. 81-1.⁶

Хоча у більшості випадків технічний запис не ведеться, основні моменти судових засідань протоколюються секретарем судового засідання. Сторони мають право ознайомитися з протоколом засідання і представити суду свої зауваження до нього. Точність, вчасність і повнота таких записів дуже різняться. Як частина матеріалів справи, такий протокол не є відкритим для громадськості. Див. обговорення фактора 24.

⁶ Залишається питання, чи це положення є конституційним у світлі конституційного положення, про яке говориться вище.

VI. Дієвість

Фактор 26: Судовий персонал

Кожний суддя забезпечений допоміжним персоналом у кількості, мінімально необхідній для виконання таких завдань, як обробка документації, пошук правових актів, тощо.

Висновок

Співвідношення: Нейтрально

У більшості випадків судді належно забезпечені секретарською підтримкою, однак судді мають недостатньо допомоги у сфері пошуку законів під час приготування до справ.

Аналіз:

Стосовно достатності секретарської допомоги, що надається суддям, думки дещо розбігаються, проте більшість опитаних суддів відчують, що їх потреби у такій допомозі забезпечені. Деяким місцевим судам, однак, управління юстиції не надають достатньо коштів, щоб сплачувати зарплатню необхідній кількості персоналу, і тому існує багато вакансій. Подальші складності виникають через те, що малий розмір зарплатні не завжди є привабливим для висококваліфікованих працівників. До того ж, якщо місцевий суд має потребу у додатковій штатній одиниці поза своїм бюджетом, то він має звернутися до місцевого управління юстиції з проханням, у якому викладається обґрунтування потреби у додатковій штатній одиниці. На отримання такого права може піти рік чи більше. До того ж багато опитаних суддів відзначили, що допоміжний персонал суду не отримує жодного стандартного навчання. На відміну від них представники управління юстиції стверджують, що вони проводять заняття з персоналом принаймні раз на квартал і що персонал отримує керівництво стосовно роботи з документами тоді, коли працівники управління юстиції відвідують суд. Хоча Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого і пропонує навчання у сфері адміністрування судів, особи, які направляються на таке навчання, часто намагаються ухилитися від нього, боячись, що пов'язані з навчанням витрати на житло, їжу і транспорт не будуть їм компенсовані. Багато співробітників суду є студентами юридичних вузів, яким необхідно надавати відпустку на час екзаменаційних сесій.

На відміну від загального задоволення рівнем секретарської допомоги було висловлено численні скарги на нестачу кількісної і невідповідність якісної (рівень навичок і освіти) підтримки, суддів у дослідженні правової бази. У місцевих судах більшість суддів доповіли, що досліджують правові документи самостійно, без допомоги. Судді господарських судів відзначають краще становище з персоналом. Низькі оклади роблять найом кваліфікованого персоналу дуже складним, а часта зміна персоналу у деяких судах перешкоджає послідовності роботи і створює високу потребу у підвищенні кваліфікації.

Фактор 27: Суддівські посади

Система створення нових суддівських посад відповідає зміні потреби в суддях.

Висновок

Співвідношення: Негативно

В Україні існує система створення суддівських посад за потребою, однак багато таких посад залишаються вакантними.

Аналіз:

Утворення судів і визначення кількості суддів у кожному місцевому і апеляційному суді здійснюється Президентом України за поданням Голови Верховного Суду України, голови вищого спеціалізованого суду чи Міністра юстиції України. *ЗАКОН „ПРО СУДОУСТРІЙ”*, ст.ст. 8, 24, 30-1. Під час вирішення питання про кількість суддів береться до уваги кількість населення регіону. Хоча у 2001 році існувало 7435 суддівських місць, лише 6993 з них були зайняті суддями у той період через відсутність фінансування, недостатність приміщень і низьку кількість кваліфікованих кандидатів на посади суддів.

Точки зору учасників опитування значно розбігалися стосовно ставлення до навантаження суддів: судді господарських судів стверджували, що їхнє навантаження їх влаштовує, а судді решти судів скаржилися на величезне перевантаження. Навіть ті учасники опитування, які вважали кількість суддів достатньою, скаржилися на недостатню кількість кабінетів і залів судових засідань. Статистика підтримує висновок, що у судах існує недостача суддів і персоналу.

Хоча навантаження судів зросло катастрофічно, кількість суддів не збільшилася, щоб урівноважити це зростання. Наприклад, у 1993 році місячне навантаження на суддю суду першої інстанції становило 32,1 справ, а у 2001 році ця цифра зросла до 72. „Вісник Верховного Суду України” №1 (29), 2002. Порівнюючи першу половину 2000 року з першою половиною 2001 року, можна помітити зростання кількості справ у судах загальної юрисдикції на 14,5%, однак кількість суддів залишилася тією ж. „АНАЛІЗ РОБОТИ СУДДІВ” (див. обговорення фактора 6 вище).

Фактор 28: Системи порушення і просування справ

Система порушення і просування справ забезпечує розумну оперативність у їх розгляді.

Висновок

Співвідношення: Негативно

У судах України існує застаріла система порушення і просування справ. Строки розгляду справ, встановлені цивільним і кримінальним процесуальними кодексами, не завжди відображені цією системою і деколи порушуються через недостачу суддів, залів судових засідань, або через законні вимоги обвинувачуваних про запис засідань за допомогою технічних засобів, які не є загальнодоступними.

Аналіз:

Система порушення і просування справ є застарілою і неоперативною. З організаційної точки зору цивільний позов, заява або скарга можуть бути відправлені поштою до канцелярії суду, де її реєструють і направляють на розгляд судді, звичайно засновуючись на територіальному принципі. Особа може замість цього побажати зустрітися з суддею підчас „приймних годин” для того, щоб суддя визначив, чи даний позов, заява, або скарга задовольняє необхідні формальні вимоги. Якщо ні, то особа може внести необхідні зміни, керуючись настановами судді. Якщо подані документи відповідають вимогам законодавства, справа реєструється у канцелярії і призначається для розгляду суддею згідно тієї системи, що використовується в даному суді. Див. фактор 18. Кримінальні справи реєструються прямо у канцелярії суду і передаються голові суду для подальшого призначення суддів.

Цивільний і кримінальний процесуальні кодекси встановлюють конкретні часові обмеження для розгляду справ. У цивільних справах судді мають 7 днів для підготовки до судового розгляду, хоча цей термін може бути подовжений до 20 днів в особливо складних випадках. ЦПК, ст. 146. Кримінальні справи мають бути призначені до слухання протягом 10 днів, окрім особливо складних випадків, що дозволяють збільшити цей термін до 30 днів. КПК, ст.ст. 241, 256. Система порушення і просування справ, однак, не побудована на цих вимогах, тому не налагоджено і системи підказок про наближення кінцевих строків.

Після створення інформаційного арбітражного центру в липні 2001 року господарські суди почали використовувати комп'ютерні системи реєстрування справ. Судді господарських судів доповідали, що справи звичайно вирішуються в межах установленого законом двохмісячного терміну.

На практиці терміни розгляду справ інколи порушуються через нестачу суддів, залів засідань і записуючих приладів. Причиною інших затримок стають організаційні недоліки. Незважаючи на наявність серйозних порушень строків у декількох гучних політизованих справах,⁷ учасники опитування загалом стверджували, що більшість справ розглядається вчасно.

Фактор 29: Комп'ютери і офісне обладнання

⁷ Наприклад, демонстранти, заарештовані підчас протестів у березні 2001 року, іще досі не постали перед судом через відкладення справи, викликані усілякими причинами від відсутності достатньо великого залу судових засідань до хвороби судді і поведінки, приписуваної обвинувачуваним. Подібні порушення термінів відбулися у справі про притягнення Бориса Фельдмана до відповідальності на підставі звинувачення у незаконному присвоєнні грошей.

Судова система забезпечена комп'ютерною технікою та іншим обладнанням у кількості, достатній для гарантування оперативності розгляду справ.

Висновок

Співвідношення: Негативно

Судові установи не мають достатньої кількості комп'ютерів чи іншого обладнання для забезпечення ефективного і оперативного розгляду існуючої кількості справ

Аналіз:

В одних судах комп'ютери зовсім відсутні, в інших їх незначна кількість, і лише мала кількість судів забезпечена комп'ютерами на достатньому рівні. Учасники опитування вказували, що держава надає недостатню кількість комп'ютерів, тож деякі судді використовують своє власне комп'ютерне обладнання, або обладнання, надане судам приватними „спонсорами” чи міжнародними донорськими організаціями. Нестача комп'ютерного обладнання обмежує доступ судів до електронних баз правових актів, а також можливості створення мереж і спілкування за допомогою Інтернету. До того ж більшість судів не має обладнання, необхідного для забезпечення запису судових засідань за допомогою технічних засобів, що вимагається законом. Деякі судді судів нижчого рівня скаржилися на нестачу копіювальних машин, друкарських машинок, паперу, ручок і марок, не те, що комп'ютерів.

Господарські суди, здається, обладнані краще, ніж решта судів. Хоча щодо цього не ведеться централізованої офіційної статистики, твердження представника Міністерства юстиції України про те, що на кожних два українських судді припадає хоча б один комп'ютер, не співпадає із реальним співвідношенням кількості суддів і комп'ютерів принаймні у судах Київської області. На грудень 2001 року в апеляційному суді Київської області, де працювало 43 судді, було 27 комп'ютерів. Лише 33 комп'ютери і 29 принтерів припадало на 34 районних суди зазначеної області, незважаючи на те, що штатна чисельність суддів по області становила 189 одиниць. Більш того, розподіл цих комп'ютерів був надзвичайно нерівномірним, нашоухуючи на думку про те, що наявність технічного обладнання може залежати від вміння голів судів знаходити легітимних міжнародних донорів або приватних „спонсорів”.

Фактор 30: Поширення і систематизація чинного законодавства

Існує система, яка забезпечує вчасне одержання суддями чинного законодавства та інших правових матеріалів, а також існує визнана на загальнодержавному рівні універсальна система впорядкування змін та доповнень до законодавства.

Висновок

Співвідношення: Негативно

Хоча система впорядкування законодавства і його розповсюдження між судами існує, вона є неадекватною і інколи невчасною. До того ж судді часто стикаються з необхідністю власноруч фінансувати підписку на правничі видання.

Аналіз:

Нове законодавство не є легко доступним для більшості судів. Хоча з рештою кожен суд таки отримує копію нового законодавчого акту, часто це відбувається запізно, і суди покладаються на підписні видання (газети і т. ін.) в тому, щоб отримувати вчасні поновлення.

Утримання офіційної всенародної системи законодавчих актів є одним із завдань Міністерства юстиції України, яке веде комп'ютеризований реєстр нормативних актів. Закони, нормативні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, постанови судів вищого рівня і всі інші правові нормативні акти включені до зазначеного реєстру. На жаль, хоча Верховний Суд, Конституційний Суд України і Вищий Господарський Суд України належать до переліку органів, що мають право безкоштовного доступу до цього реєстру, суди нижчого рівня його не мають. Інші суди і особи можуть отримати право доступу до реєстру лише на оплатній основі.

Нормативні акти, що зачіпають права і свободи громадян, повинні бути опубліковані в офіційному ЗМІ, зокрема в „Офіційному Віснику України” Міністерства юстиції України. Указ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ №1207/96 від 13 грудня 1996 р. „Офіційний Вісник України” є єдиним вичерпним друкованим періодичним виданням нормативних актів, хоча існує безліч інших видань, присвячених певним типам

актів. На жаль, жодне з цих видань не надається судам безкоштовно. Для частини судів Міністерство юстиції України підписує правові видання за рахунок бюджетних коштів, виділених державою на утримання судів, у той час як іншим повідомляє, що коштів не вистачає. Окрім офіційних джерел нормативні акти можна знайти у різноманітних неофіційних публікаціях, приватних електронних базах даних і на Інтернеті. Неофіційні видання і приватні бази даних можна купити. Бази даних вміщують більш повну інформацію, але вони досить дорогі. Декілька вебсайтів, включаючи вебсайт Верховної Ради України, відкриті і безкоштовні для всіх, хто має доступ до Інтернету.

Для більшості судів доступ до найновішого законодавства є постійною проблемою. Постанови Пленуму Верховного Суду України з практики застосування законодавства і його настановчі узагальнення судової практики надаються безкоштовно апеляційним судам і потім інколи передаються місцевим судам. Суди вищого рівня звичайно мають доступ до приватних правових баз даних, які, однак, найчастіше встановлюються лише на одному комп'ютері в суді. Нормативні акти можна відкрити у залежності від договору з провайдером згідно індивідуальних потреб судді. Деякі суди мають доступ до Інтернету і, таким чином, до вебсайту Верховної Ради України з його повною базою нормативних актів.

Доступ до правових ресурсів у місцевих судах часто ускладнений. Більшість з цих судів не мають технічних можливостей для доступу до Інтернету чи комп'ютерних баз законодавства. Пам'ятаючи, наскільки низькі зарплати у суддів, нереалістично сподіватися, що усі вони можуть купувати власну підписку на одне чи більше періодичних видань, хоча багато хто з них саме так і робить. Навіть для тих судів, що можуть придбати підписку на одне чи більше періодичних видань, підтримка повної бібліотеки правових актів у поточному стані є складним завданням. Багато судів мають консультанта, який відповідає за внесення змін і доповнень у тексти нормативних актів та надання їх суддям. Якість бібліотечних ресурсів залежить від кваліфікації зазначеної особи. Беручи до уваги плінність кадрів на таких посадах, можна підозрювати, що судові бібліотеки є часто застарілими. До того ж деякі суди не мають відповідного простору для утримання бібліотек, що склалися б з нормативних актів, підшивок юридичних газет, і т. ін. У таких випадках матеріали можуть бути несистематизовані і доступ до них – ускладненим.