

ІНДЕКС СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Related Program Summaries and News Items:

Innovative Program Helps Combat Human Trafficking by Fostering International Cooperation



A new ABA Rule of Law Initiative (ABA ROLI) program will focus on increasing mutual legal assistance between Ukraine and its neighbors Poland, Russia, and Turkey—the top three destination countries for Ukrainian victims of human trafficking. [Read more >>](#)

Conference on Bar Unification Eases Disputes in Ukraine



The ABA Rule of Law Initiative (ABA ROLI) conducted a conference in Ukraine on the difficult issue of the unification of the legal profession and creation of an independent, self-governing Ukrainian Bar Association. The outcome of the conference is the approval of a set of recommendations on mechanisms for unifying the legal profession and regulating the market of legal services to be reflected in the new law on the Bar. [Read more >>](#)



ІНДЕКС СУДОВОЇ РЕФОРМИ

В

УКРАЇНІ

Грудень 2005 р.

© Американська Асоціація Юристів

Випуск II

Твердження і аналіз, вміщені у даному документі, є результатом роботи проекту Американської асоціації юристів "Правова ініціатива в Центральній Європі і Євразії" (ABA/CEELI), який несе повну відповідальність за його зміст. Даний текст не переглядався Радою Директорів Американської асоціації юристів, яка не санкціонувала його зміст. Відповідно, погляди, висловлені у даному виданні, не слід розглядати як такі, що відображають політику Асоціації. Крім цього, жодна інформація, вміщена у даній роботі, не може розглядатися як надання юридичної допомоги у конкретних справах, і читачі відповідальні за отримання такої допомоги від власних адвокатів. Ця публікація є можливою завдяки підтримці, наданій Регіональною Місією Агентства США з міжнародного розвитку в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до Договору про співпрацю № 121-A-00-00-00819-00. Погляди, висловлені у даному документі, належать його автор(ам) і не обов'язково відображають позицію Агентства США з міжнародного розвитку.

ISBN: 978-1-59031-684-9

© Американська асоціація юристів
740 15th Street, NW, Washington, DC 20005

Зміст

| | |
|---|----|
| Вступ | i |
| Резюме | 1 |
| Україна: Загальний огляд | |
| Загальний огляд | 5 |
| Правовий контекст | 5 |
| Історія розвитку судової системи | 6 |
| Структура судової системи | 7 |
| Умови, що визначають статус суддів | 10 |
| <i>Кваліфікаційні вимоги до суддів</i> | 10 |
| <i>Призначення і термін перебування на посаді</i> | 10 |
| <i>Підготовка і підвищення кваліфікації</i> | 10 |
| Аналіз Індексу Судової Реформи (ICP) в Україні 2005 р. | |
| Таблиця оцінок-співвідношень факторів | 13 |
| I. Якість, освіта і різноманіття | 14 |
| 1. Кваліфікація і підготовка суддів | 14 |
| 2. Процес відбору і призначення на посаду | 17 |
| 3. Підвищення кваліфікації суддів | 20 |
| 4. Представництво національних меншин і жінок | 23 |
| II. Судові повноваження | 24 |
| 5. Судовий перегляд законодавчих актів | 24 |
| 6. Судовий нагляд за адміністративною практикою | 27 |
| 7. Судові повноваження щодо громадянських свобод | 30 |
| 8. Перегляд рішень в апеляційному порядку | 33 |
| 9. Неповага до суду / Виклик в суд / Виконання судових рішень | 37 |
| III. Фінансові ресурси | 41 |
| 10. Бюджетні ресурси | 41 |
| 11. Адекватність оплати праці суддів | 44 |
| 12. Приміщення судів | 47 |
| 13. Безпека суддів | 50 |
| IV. Структурні гарантії | 52 |
| 14. Гарантований термін перебування на посаді | 52 |
| 15. Об'єктивні критерії просування по службі | 54 |
| 16. Недоторканність і імунітет від відповідальності за результати офіційних дій | 57 |
| 17. Звільнення з посади і дисциплінарна відповідальність суддів | 58 |
| 18. Розподіл справ | 62 |
| 19. Асоціації суддів | 64 |

| | | |
|------------|--|----|
| V. | Підзвітність і прозорість | 67 |
| 20. | Судові рішення і сторонній вплив..... | 67 |
| 21. | Кодекс етики..... | 72 |
| 22. | Процес оскарження поведінки судді..... | 74 |
| 23. | Доступ громадськості і засобів масової інформації до судових засідань..... | 76 |
| 24. | Публікація судових рішень..... | 78 |
| 25. | Фіксування судових засідань і зберігання матеріалів..... | 80 |
| VI. | Ефективність | 83 |
| 26. | Судовий персонал..... | 83 |
| 27. | Суддівські посади..... | 86 |
| 28. | Системи реєстрації і обліку судових справ..... | 89 |
| 29. | Комп'ютерне і офісне обладнання..... | 92 |
| 30. | Розповсюдження і систематизація чинного законодавства..... | 94 |
| | Перелік скорочень | 97 |

Вступ

Індекс Судової Реформи (ICP) – це інструмент, розроблений проектом Американської асоціації юристів “Правова ініціатива в Центральній Європі і Євразії” (ABA/CEELI), що має на меті оцінювання групи факторів, важливих для судової реформи у країнах з молодою демократією. В час, коли правова і судова реформа перебувають в центрі загальної уваги, ICP вбачається важливим і доцільним оціночним механізмом. ICP дасть змогу ABA/CEELI, її донорам і відповідним державним органам самої країни краще спрямувати програми у сфері судової реформи і проводити моніторинг досягнень у становленні відповідальної, ефективної і незалежної судової влади.

ABA/CEELI розпочала цей проект з розумінням того, що загальний консенсус щодо кожного конкретного аспекту судової реформи відсутній. Зокрема, ABA/CEELI визнає, що різні правові системи можуть виявляти різні підходи або ж приділяти більше чи менше значення окремим питанням. Водночас, спираючись на багаторічний досвід роботи у цій сфері, ABA/CEELI дійшла висновку, що кожен із тридцяти факторів, які аналізуються у даному дослідженні, можуть мати значний вплив на процеси судової реформи. Таким чином, дослідження цих факторів створює основу, на якій можна розробляти програми надання технічної допомоги і оцінювати важливі елементи процесу реформування.

Технічна природа ICP відрізняє його від інших схожих незалежних інструментів, таких як Звіт про стан дотримання прав людини Державного департаменту США (US Department of State, Country Reports on Human Rights Practices) і дослідження Freedom House “Перехідні держави” (Nations in Transit). Цей звіт не містить узагальнюючого опису загального стану судової системи у певній країні. Натомість, ICP визначає конкретні обставини, правові засади і механізми регулювання судової системи країни, що існують на момент проведення дослідження, і оцінює, якою мірою вони співвідносяться з конкретними критеріями реформування. Крім цього, цей аналітичний процес не являє собою наукове чи статистичне дослідження. ICP є, перш за все, юридичним дослідженням, заснованим на різноманітних джерелах інформації про правову систему певної країни.

Оцінювання судової реформи

Оцінюванню прогресу країни у процесі реформування судової системи притаманні ряд труднощів. Жоден критерій, сам по собі, не може вважатися взірцем, і чимало факторів, які зазвичай аналізуються, важко відобразити чисельно. Наприклад, таке ключове поняття як судова незалежність є за своєю суттю переважно якісним, а отже не може бути виміряне шляхом визначення кількості суддів чи залів судових засідань у країні. Так само важко визначити і пояснити “докази таких інститутів, як неупередженість, стриманість і межі повноважень судової влади”. *Див.: Ларкінс. Судова незалежність і демократизація: Теоретичний і концептуальний аналіз (Larkins, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*) // American Journal of Comparative Law. – 1996. – Vol. 44. – P. 611.* Ларкінс вважає, що основними недоліками попередніх спроб виміряти судову незалежність були наступні: “(1) надмірне покладання на формальні показники судової незалежності, які не співвідносяться з реальними; (2) дефіцит належної інформації про діяльність судів, що є досить типовим у проведенні порівняльних судових досліджень; (3) труднощі, притаманні тлумаченню важливості результатів судових рішень; або (4) довільна природа визначення чисельного вираження окремих атрибутів судової незалежності”. *Див.: Там само, ст. 615.*

Зокрема, Ларкінс критикує працю Девіда С. Кларка, у якій той намагався визначити, у чисельному вимірі, ступінь автономії Верховних Судів у ряді країн Латинської Америки. Кларк розробив так звану “оцінку судової ефективності”, засновану на таких показниках, як гарантованість перебування на посаді, способи призначення і звільнення суддів з посади і гарантованість заробітної плати. *Див.: Кларк. Судовий захист Конституції в країнах Латинської Америки (Clark, *Judicial Protection of the Constitution in Latin America*) // Hastings Constitutional Law Quarterly. – 1975. – Vol. 2. – P. 405-422.* Проте, на думку Ларкінса, “проблема полягає в тому, що такі формальні показники судової незалежності часто не співвідносяться з реальними. Наприклад, хоча судді Верховного Суду Аргентини користуються гарантіями перебування на посаді, починаючи з 1940х років у Суді відбулося принаймні п'ять чисток. Тобто, включивши такі фактори, Кларк перебільшив ... ступінь судової незалежності у деяких країнах, поставивши

такий залежний Верховний Суд, як в Бразилії, попереду Верховного Суду Коста-Ріки, незважаючи на майже загальний консенсус, що судова влада в цій країні є чи не найбільш незалежною в усій Латинській Америці”. *Див.*: Ларкінс. Вказана праця, ст. 615.

Аналогічно можна критикувати і надмірне покладання на суб’єктивні, а не об’єктивні критерії. Наприклад, Ларкінс розкритикував методологію, яка складалася з проведення опитування серед 84 соціологів, порівнявши її із звичайними чутками. *Див.*: Ларкінс. Вказана праця, ст. 618. Більше того, не завжди можна отримати достовірну інформацію шляхом опитування суддів: “судді навряд чи зможуть визнати, що дійшли певного висновку через тиск з боку певних осіб; навпаки, вони скоріше схильні приховати відсутність своєї автономії”. *Див.*: Там само, ст. 616.

Методологія АВА/СЕЕЛІ

АВА/СЕЕЛІ спробувала уникнути перелічених вище проблем і критичних зауважень шляхом включення до ІСР як суб’єктивних, так і об’єктивних критеріїв, що базуються на ряді фундаментальних міжнародних стандартів у сфері суддівської незалежності, зокрема: Основні принципи незалежності судових органів, схвалені Організацією Об’єднаних Націй; Рекомендація № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів; і Європейська хартія про закон, про статус суддів. Розробники ІСР також посилалися на наукову роботу про концепцію судової незалежності, підготовлену АВА/СЕЕЛІ, і на критерії, що використовуються Міжнародною асоціацією суддів під час розгляду вступних заявок потенційних членів.

Спираючись на ці стандарти, АВА/СЕЕЛІ розробила серію з 30 факторів, дотримання яких здатне прискорити становлення відповідальної, ефективною і незалежною судовою влади. Для надання майбутнім експертам допомоги при оцінці кожного з цих факторів, АВА/СЕЕЛІ розробила також відповідні коментарі, у яких наводиться міжнародно-нормативне підґрунтя кожного фактора і обговорюється його значення. Особлива увага приділялася також уникненню надмірного оперування американськими (на противагу європейським) поняттями структури і функцій судової влади. З огляду на це, деякі з факторів, включених до ІСР, можуть здатися дещо незрозумілими для американського чи європейського судді. У такій ситуації слід розуміти, що розробники ІСР мали на меті охопити найкращий досвід і підходи, що застосовуються у провідних судових системах. АВА/СЕЕЛІ також проаналізувала кожен фактор з огляду на власний багаторічний досвід роботи у цій сфері і дійшла висновку, що кожен з них може бути важливим у процесі здійснення судової реформи. Таким чином, навіть якщо певні фактори не вважаються загальноприйнятими основними елементами незалежної судової влади, АВА/СЕЕЛІ вважала, що їх оцінка є виправданою і корисною з точки зору планування подальшої проектною роботи. Категорії, охоплені ІСР, включають якість, освіту і різноманіття суддівського корпусу; юрисдикцію і повноваження судів; фінансові і структурні гарантії; підзвітність і прозорість; і питання, пов’язані з ефективністю судової системи.

Одним із найскладніших та найсуперечливіших питань, які виникли під час розробки даного Індексу, стало питання про необхідність і доцільність застосування “бальної” системи оцінювання. Протягом 1999-2001 рр. АВА/СЕЕЛІ випробувала різні потенційні підходи до такого оцінювання. Після напруженої дискусії з членами Виконавчої та Консультативної Ради АВА/СЕЕЛІ, а також з експертами, що представляли інші організації, АВА/СЕЕЛІ вирішила відмовитися від будь-яких спроб виставити загальну оцінку прогресу судової реформи у певній країні, натомість наголосивши, що ІСР не має на меті проведення цілісного, всебічного аналізу стану судової системи.

Незважаючи на цей загальний висновок, АВА/СЕЕЛІ все ж таки вирішила застосувати систему якісного оцінювання відносно окремих факторів. Таким чином, кожен фактор (чи твердження) може оцінюватися як *позитивний*, *нейтральний*, чи *негативний*. Така оцінка відображає лише співвідношення між розробленими факторами і станом судової системи відповідної країни. Тобто, якщо критерії фактора повністю відповідають реальному стану справ у країні, то країна отримує “позитивну” оцінку відносно даного фактора. Водночас, якщо ситуація, що склалася в країні, абсолютно не відповідає критеріям, то співвідношення стає “негативним”. Нарешті, якщо реальна ситуація відповідає критеріям лише певною мірою, то країні виставляється “нейтральна” оцінка. Для порівняння, *див.*: Коен. Комуністична партія Китаю і “суддівська незалежність”: 1949-1959 р.р. (Cohen, *The Chinese Communist Party and ‘Judicial Independence’*:

1949-59) // Harvard Law Review. – 1969. – Vol. 82. – P. 972, де стверджується, що судова незалежність визначається ступенями в межах континууму від “повністю вільної судової влади до повністю підпорядкованої”. Знову ж таки, як зазначалося вище, ABA/CEELI вирішила не виставляти кумулятивну чи загальну оцінку судової реформи оскільки, сприймаючи критичні зауваження Ларкінса, ABA/CEELI дійшла висновку, що спроба виставити таку оцінку лише призведе до наслідків, протилежних бажаним.

Натомість, результати оцінки відносно кожного окремого фактора зводяться у стандартному звіті по ICP для кожної країни. Кожен фактор містить якісну оцінку співвідношення між твердженням і ситуацією у цій країні, а також основні моменти на обґрунтування такої оцінки. Крім цього, наводиться також більш детальний аналіз основних проблем, що існують у країні. Подання інформації у такому форматі спрощує її занесення до спільної бази даних, яка дозволяє користувачам порівняти і співставити прогрес різних країн за окремими аспектами судової реформи, а також, завдяки проведенню повторних етапів досліджень для ICP, спостерігати за ходом змін в тій чи іншій країні.

Проведення другого і наступних етапів досліджень для ICP у конкретній країні обумовлене кількома цілями. По-перше, результатом таких досліджень будуть оновлені звіти про стан судової системи в Центральній Європі і Євразії, в яких висвітлюватимуться найважливіші юридичні, судові і навіть політичні події останніх років і аналізуватиметься їх вплив на ступінь відповідальності, ефективності і незалежності судової влади. Також відзначатиметься, наскільки недоліки, визначені під час першого етапу дослідження, були виправлені завдяки діям державних органів, суддів, чи інших суб'єктів. Періодичне проведення досліджень для ICP фіксуватиме ті аспекти і фактори, в яких мало місце погіршення стану судової незалежності, а також аспекти, в яких реформи зупинилися і вживані заходи не призвели до істотних, або й жодних зрушень. Крім цього, будуть представлені приклади успішних заходів судової реформи і проаналізовані поліпшення. Нарешті, регулярне проведення досліджень для ICP дозволить ABA/CEELI залишатися надійним і своєчасним джерелом аналітичної інформації про стан судової незалежності і реформи у країнах з молодою демократією і перехідних державах.

Загальна структура другого і подальших випусків звітів по ICP, а також методологія проведення дослідження залишатимуться незмінними, що дасть змогу проводити точний історичний аналіз і отримувати достовірні порівняння. Водночас, уроки, отримані під час проведення перших досліджень, вказали на необхідність вдосконалення системи проведення опитувань, спрямованих на підвищення однорідності і деталізованості на стадії збору інформації. Одним з таких вдосконалень стало розроблення детальнішої серії запитань до кожного із факторів, які мають стати орієнтиром під час збору даних і написання звіту.

Другий і подальші випуски звітів по ICP аналізуватимуть ті ж 30 факторів, що і перші дослідження. Цей процес включатиме в себе повний аналіз законодавчої і нормативної бази, а також інших авторитетних джерел, які стосуються організації та функціонування судової влади. Крім цього, як і при попередніх дослідженнях, проводитимуться інтерв'ю з ключовими особами, аби отримати незалежну думку кількох десятків суддів, юристів, викладачів права, керівників недержавних та громадських організацій і журналістів, які володіють детальною інформацією про діяльність судової системи. Особлива увага під час проведення другого і наступних етапів досліджень для ICP приділятиметься тим факторам, які отримали негативну оцінку під час попереднього етапу дослідження.

Як і при першому дослідженні, під час другого і наступних етапів досліджень для ICP кожному фактору буде виставлена позитивна, нейтральна чи негативна оцінка. Крім цього, другий і подальші випуски звітів відзначатимуть характер зміни в цих оцінках, або якісну тенденцію у порівнянні із попереднім дослідженням. Ця тенденція буде показана у Таблиці співвідношень факторів (стор. 13), вміщеній на початку кожного звіту по ICP, а також у рамці-висновку по кожному фактору (які є частиною стандартного формату таких звітів).

Соціологи можуть навести аргументи, що деякі з факторів, проаналізованих в ICP, краще всього оцінювати шляхом проведення опитувань громадської думки або ж більш глибоких інтерв'ю з працівниками судової системи чи юристами. Однак беручи до уваги потенційно зависоку вартість і часові затрати, пов'язані із проведенням таких досліджень, ABA/CEELI вирішила сформулювати запитання і фактори таким чином, щоб отримати достовірні відповіді на них

шляхом опитування вузького кола суддів, юристів, журналістів і інших фахівців, які володіють детальною інформацією про відповідну судову систему. Загалом, ІСР розроблений у такий спосіб, що дозволяє відносно швидке проведення дослідження одним чи групою спеціалістів-юристів, які у загальних рисах обізнані із ситуацією у певній країні чи регіоні і здатні зібрати об'єктивну інформацію і провести інтерв'ю, необхідні для аналізу і виставлення оцінки за кожним фактором.

Одна з цілей ІСР полягає у тому, щоб дати змогу АВА/СЕЕЛІ, її донорам і організаціям-партнерам визначити ефективність існуючих програм судової реформи і краще спрямувати майбутні програми. Звичайно ж, чимало з питань, що аналізуються в ІСР (такі як заробітна плата суддів чи сторонній вплив на них), не можуть бути безпосередньо вирішені організаціями, які надають міжнародну технічну допомогу. АВА/СЕЕЛІ також визнає, що ті аспекти судової реформи, які можуть бути ефективно вирішені такими організаціями (такі як підготовка і підвищення кваліфікації суддів), можуть виявитись не найважливішими. Наявність навіть найосвіченіших у світі суддівських кадрів не здатна гарантувати існування відповідальної, ефективною чи незалежної судової влади; водночас, кожен суддя обов'язково має бути високо кваліфікованим. Крім цього, зв'язок між зовнішньою допомогою і судовою системою може виявитись майже непомітним, адже становлення дійсно компетентної судової влади вимагає політичної волі і відданості з боку керівництва відповідної держави. Тим не менше, важливо проаналізувати всі основні аспекти судової реформи в максимально можливому кількісному співвідношенні, аби краще спрямувати прогресивні заходи судової реформи. АВА/СЕЕЛІ пропонує дане дослідження як конструктивний крок у цьому напрямку і буде вдячна за конструктивну реакцію на нього.

Подяки

Концепція і початковий дизайн ІСР були розроблені Лізою Дікісон, Директором програм з судової реформи проекту Американської асоціації юристів "Правова ініціатива в Центральній і Східній Європі" (АВА/СЕЕЛІ) (з 1995 до 2000 рр.), і Марком Дітрихом, членом Колегії адвокатів штату Нью-Йорк і радником АВА/СЕЕЛІ. Розробка методології була завершена під керівництвом Скотта Карлсона, Директора програм з судової реформи АВА/СЕЕЛІ (з 2000 до 2003 рр.). Допомога під час дослідження і збору інформації для ІСР була надана Дженнер Брайс Еделман, асистентом програм АВА/СЕЕЛІ, і Джеймсом МакКонкі, студентом-практикантом АВА/СЕЕЛІ.

Під час розробки ІСР, АВА/СЕЕЛІ отримала значну допомогу від учасників двох експертно-консультативних груп. АВА/СЕЕЛІ висловлює подяку учасникам Першої судово-консультативної ради: Тоні Фіссеру, Марселю Лемонд, Ернсту Маркель, Джозефу Наду, Мері Ноель Пепіс і Ларрі Стоуну, які аналізували найперші варіанти цього Індексу. АВА/СЕЕЛІ вдячна також учасникам Другої судово-консультативної ради: Люку Бірману, Макарені Калабрез, Елізабет Дал, Елізабет Лейсі, Полу Магнусону, Ніколасу Менсфілду, Еймі Скржекут-Торрес, Рою Т. Стаккі, Роберту Аттеру і Расселу Вілеру, які працювали над завершенням ІСР. Нарешті, АВА/СЕЕЛІ висловлює вдячність експертам, які допомагали у написанні наукової роботи про концепцію судової незалежності: Джеймсу Епллу, Дороті Біслі, Ніколасу Георгакополусу, Джорджу Катругалосу, Джованні Лонго, Кеннету Лисику, Рою Скотленду, Террі Шуп, Патрисії Волд і Маркусу Зиммеру.

Дослідницька група

Дослідження та аналіз для ІСР в Україні 2005 року були проведені під керівництвом Ольги Рудої, Заступника координатора програм судової реформи АВА/СЕЕЛІ, за участю Координаторів програм АВА/СЕЕЛІ в Україні Ірини Зарецької і Галини Поліщук і Заступника директора програми в Україні Гевіна Уайза. Значна підтримка була також надана працівниками АВА/СЕЕЛІ у Києві і Вашингтоні, зокрема Директором програми в Україні Робертом Г'юером, Координатором програми з реформування кримінального права в Україні Реєм Хардінгом, Менеджером програм Дженніфер Дентон-Джафарі і Координатором програм судової реформи АВА/СЕЕЛІ Саймоном Конте. Висновки і аналіз, вміщені у даному звіті, базуються на результатах понад 60 інтерв'ю, проведених у Києві, Харкові, Одесі та Івано-Франківську у грудні 2005 року, а також на дослідженні відповідних нормативних та інших документів, проведеному в той самий час. Тексти досліджених документів і відповіді осіб, які брали участь в інтерв'ю (чії імена є конфіденційною інформацією і яким АВА/СЕЕЛІ висловлює щирі подяку за наданий ними час і допомогу), зберігаються в архівах АВА/СЕЕЛІ.

Резюме

Короткий огляд результатів

Дослідження для Індексу Судової Реформи (ICP) в Україні 2005 року було проведене у надзвичайно важливий час. Нове демократичне керівництво держави, обране після Помаранчевої Революції 2004 року, відкрите до обговорення численних пропозицій щодо реформування судової системи, яка переживає важкі часи. На сьогодні здебільшого сформована законодавча база, необхідна для функціонування судової системи; зокрема, діє прийнятий у 2002 році Закон про судоустрій. Проте ці норми виявилися недостатніми для вирішення численних системних проблем, таких як сторонній вплив на всі аспекти роботи суддів, скрутне фінансове становище судів і відсутність прозорості у здійсненні правосуддя. Водночас, незважаючи на високий ступінь розуміння з приводу найістотніших проблем судової системи України, досі відсутній документ, який би визначав детальне концептуальне бачення щодо бажаних результатів реформи.

Як видно з наведеної Таблиці оцінок співвідношень факторів, Україна отримала позитивні оцінки лише у чотирьох з тридцяти факторів ICP (представництво національних меншин та жінок; повноваження судів щодо перегляду адміністративної практики і щодо громадянських свобод; і гарантований термін перебування на посаді). П'ятнадцять факторів отримали негативну оцінку; серед них – більшість факторів, пов'язаних з незалежністю суддів при здійсненні правосуддя, фінансовими ресурсами і структурними гарантіями, а також прозорістю судових процесів і документів. Слід зазначити, що ці оцінки є подібними до результатів інших країн у регіоні, в яких АВА/СЕЕЛІ нещодавно проводила дослідження для ICP¹.

Проблеми, пов'язані з незалежністю правосуддя

Однією з найсерйозніших проблем судової системи України є **сторонній вплив на прийняття суддями рішень, який може проявлятися у багатьох формах**, що існує всупереч конституційним та іншим гарантіям захисту від такого впливу. У суспільстві поширені уявлення про корумпованість судової влади, і хоча серед суддів переважає велике небажання обговорювати прояви хабарництва чи позапроцесуального втручання з боку голів судів і вищестоящих судів, вони досить відверто висловлюються про сторонній вплив на їх діяльність з боку представників інших гілок влади, а також з боку прокурорів, адвокатів і ЗМІ. **В арсеналі впливу посадових осіб інших гілок влади містяться численні засоби**, починаючи від листів, телефонних дзвінків і особистих візитів до суддів та голів судів і закінчуючи відвертою критикою судових рішень у конкретних справах, якщо ці рішення відрізняються від їх бачення правосуддя. Позапроцесуальні контакти між суддями і сторонами, які безпосередньо не заборонені законодавством, є звичним явищем. Аналогічно, **голови судів наділені надмірними важелями впливу на окремих суддів** відповідного суду. Вони користуються величезним впливом у процесі підбору суддівських кадрів, приймають на роботу і звільняють з роботи працівників апаратів судів, розподіляють справи між суддями і затверджують розклад відпусток суддів. Голови судів також повинні піклуватися про отримання додаткових ресурсів для фінансування діяльності відповідних судів, що ставить їх у залежне становище від представників місцевої та центральної влади, а також від різноманітних комерційних інтересів. Останні можуть досить легко маніпулювати рішеннями будь-якого судді опосередковано, скеровуючи весь вплив через голову суду.

¹ Одним з найперших опублікованих ICP було проведене на початку 2002 року дослідження для ICP в Україні. Відтоді методологія проведення ICP була вдосконалена і на даний час повною мірою інституціоналізована, і тепер оцінка кожного фактора ґрунтується рівною мірою на аналізі як відповідних правових норм, так і їх реалізації на практиці. Отже, хоча попередній випуск ICP в Україні 2002 року і досі доступний на сайті АВА/СЕЕЛІ в мережі Інтернет, за адресою <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/home.html>, даний випуск ICP в Україні 2005 року слід розглядати в якості відособленого і цілісного дослідження. З цієї причини АВА/СЕЕЛІ вирішила не наводити у даному звіті порівняльний аналіз результатів ICP 2002 року та ICP 2005 року.

Наступна проблема пов'язана з попередньою і полягає у **загальній відсутності поваги до рішень суду і до судової системи загалом**, що має наслідком надзвичайно низький рівень довіри населення до судової влади. Цьому також може сприяти постійне паплюження суддівства представниками інших гілок влади і негативна атмосфера, що створюється у ЗМІ. Чи не найбільш влучною ілюстрацією неповаги до суду є той факт, що державні органи і приватні сторони часто ігнорують повістки про виклик до суду та інші судові рішення. **Відсутність своєчасного і належного виконання судових рішень** сягнула критичних меж. Саме це питання піднімається у переважній більшості скарг проти України, поданих до Європейського Суду з прав людини. В ряді випадків уряд навіть знайшов можливості обійти рішення Конституційного Суду України з приводу неконституційності окремих законів. Крім цього, сторони, які незадоволені результатами розгляду їх справи у суді, часто **використовують наявні механізми оскарження поведінки суддів як намагання, за допомогою позапроцесуальних методів, добитися скасування судових рішень**, в тому числі і тих, що були переглянуті кількома рівнями судової системи і залишені в силі. Водночас, представники суддівського корпусу переконані, що незважаючи на негативні показники, які містяться в опитуваннях громадської думки, більшість користувачів судової системи задоволені її діяльністю. Про це має свідчити постійне зростання кількості справ, які надходять до судів, вирішення більшості цивільних і господарських спорів на користь позивачів, а також той факт, що оскаржується лише невеликий відсоток постановлених судами рішень.

Незалежність суддів може перебувати під загрозою на всіх стадіях їх кар'єри, починаючи від добору і призначення кандидатів на посаду судді до просування на керівні посади у судовій системі, і закінчуючи питаннями притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади. Вирішальну роль у питаннях призначення, звільнення і дисциплінарної відповідальності суддів відіграє Вища рада юстиції, квазі-судовий конституційний орган у складі 20 осіб, серед яких є лише четверо суддів. Належне нормативне регулювання критеріїв та процесу вирішення цих питань часто відсутнє, а самі процеси здебільшого є неефективними, непрозорими, занадто політизованими і необ'єктивними. Наприклад, основними критеріями, важливими для призначення на посаду судді і просування суддів по службі, вважаються особисті чи ділові зв'язки, хабарництво, політична лояльність і інші суб'єктивні чинники, а не професійні чи моральні якості кандидата. Схожим чином, деякі судді, за наявності у них впливових зв'язків, можуть уникнути відповідальності за вчинення будь-якого проступку, в той час як в інших випадках підстави і порядок для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади можуть бути інтерпретовані таким чином, щоб помститися "неугодним" суддям.

Проблеми, пов'язані з відсутністю належного фінансування

Ще одна важлива група проблем пов'язана з **хронічним недофінансуванням судової системи**. За винятком Конституційного Суду України, Верховного Суду України і вищих спеціалізованих судів, судова влада майже нездатна впливати на розмір коштів, що виділяються на її утримання, чи розпоряджатися витрачанням цих коштів. Ці питання належать до компетенції Державної судової адміністрації, яка є органом виконавчої влади і процеси на рівні якої є непрозорими з точки зору більшості суддів. Суми, виділені на утримання судів, традиційно задовольняють лише біля 50% їх потреб і часто є недостатніми для забезпечення мінімальних потреб, таких як придбання канцелярських товарів, меблів, комп'ютерів та іншого обладнання, а також для капітального будівництва. Навіть ці незначні видатки не завжди фінансуються у повному обсязі. Через це судді змушені фінансувати численні витрати за власний рахунок або звертатися за "спонсорською" допомогою до місцевої влади і комерційних установ. З цього приводу один із респондентів зазначив, що "правосуддя в Україні не лише сліпе, а й з простягнутою рукою". Крім цього, **протиставлення бюджетного статусу Верховного Суду України та решти судів загальної юрисдикції** призводить до тертя між різними рівнями судової системи. Водночас слід зазначити, що Державний бюджет на 2006 рік передбачає істотне збільшення обсягу видатків, що є важливим першим кроком, але для ефективного вирішення фінансових проблем судової системи потрібно буде виділити набагато більше ресурсів.

Розмір заробітної плати суддів є занадто низьким і складає в середньому від 1 500 гривень на місяць для суддів місцевих судів до 2 300 гривень на місяць для суддів апеляційних судів. Ці суми є недостатніми для залучення до роботи в судах молодих кваліфікованих юристів. Розміри заробітної плати суддів залежать від бажань виконавчої влади. З 1 січня 2006 року планувалося значне підвищення заробітної плати суддів, але ці зміни досі не набрали чинності. З іншого боку, заробітна плата керівництва найвищих судових органів була значно підвищена починаючи з 1 червня 2005 року, і таке протиставлення між суддями різних рівнів лише посилює напруженість у відносинах між суддями. Низькі розміри заробітної плати суддів вважаються основною причиною ніби-то надмірної корумпованості судової системи, хоча, на думку більшості респондентів, одного збільшення заробітної плати недостатньо для запобігання корупції. Судді також користуються **додатковими пільгами**, перш за все правом на забезпечення житлом, але більшість із них є недовірливими і створюють додаткові можливості для стороннього впливу на суддів. Більшість суддів віддають перевагу скасуванню цих пільг, аби натомість передбачити гідну заробітну плату. Ситуація із заробітною платою працівників апаратів судів є ще гіршою.

Відсутність коштів також означає, що держава **не в змозі забезпечити суди належними приміщеннями**. Дійсно, приміщення суддів перебувають у гіршому стані ніж приміщення інших державних органів, і у них часто відсутня мінімальна інфраструктура (наприклад, каналізація чи опалення). Вони не мають достатньої кількості кабінетів для суддів, через що суддям часто доводиться ділити кабінети зі своїми помічниками і секретарями судових засідань, або навіть і з іншими суддями. У багатьох судах відсутність кабінетів також унеможлиблює заповнення існуючих суддівських вакансій. Крім цього, більшість суддів використовують кабінети як зали судових засідань, і відсутність залів нещодавно засвідчила неготовність судів забезпечити дотримання нових процесуальних вимог щодо повного фіксування судового процесу аудіо-технічними засобами. Як судді, так і приміщення судів інколи стають об'єктами злочинних нападів, внаслідок відсутності належної охорони. Загалом, ці умови унеможлиблюють шанобливе ставлення до судової системи. Забезпечення судів належними приміщеннями задеклароване метою кількох державних програм, але жодна з них не підкріплена адекватним фінансуванням.

Інші проблеми

Починаючи з жовтня 2005 року, **Конституційний Суд України**, який задекларував себе як здебільшого ефективний і неупереджений орган, вповноважений вирішувати питання конституційності та офіційного тлумачення правових актів, **є паралізованим і не здатним здійснювати свої повноваження**. На сьогодні заміщені лише п'ять з вісімнадцяти посад суддів, а тому в Суді немає кворуму як для вирішення питань про відкриття провадження у справах, так і для розгляду справ, провадження за якими вже відкрито. Президент України і З'їзд суддів України швидко призначили нових суддів згідно власної конституційної квоти, але Верховна Рада України, з причин політичного характеру, досі відмовляється провести обов'язкову церемонію приведення цих суддів до присяги. Міжнародна спільнота і зацікавлені групи в Україні неодноразово закликали компетентні державні органи України виправити цю ситуацію, але поки що безуспішно. Як наслідок, за висловом Парламентської Асамблеї Ради Європи, "правосуддя опинилося заручником політичних інтересів", а громадяни позбавлені доступу до конституційного правосуддя.

Перед українськими судами постала **проблема надмірного навантаження, яке постійно збільшується**, але при цьому кількість суддів залишається відносно сталою. Найчастіше причиною останнього називається відсутність коштів для фінансування нових суддівських посад, яка також вважається однією з основних причин значної і відносно стабільної кількості суддівських вакансій. В результаті, навантаження на одного суддю місцевого суду складає, в середньому, 116 справ на місяць, проте в деяких судах цей показник може сягати 250-300 справ. Чимало з цих справ стосуються адміністративних правопорушень (наприклад, незначні порушення правил дорожнього руху), які не містять спору. Аналогічно, внаслідок прийнятих у 2002 році процесуальних

змін, які спростили процедуру подання касаційних скарг до Верховного Суду України, на розгляді останнього перебуває понад 50 тисяч цивільних касацій, а середнє навантаження на одного суддю зросло до 67 справ на місяць. Загалом, таке навантаження означає, що більшість суддів не здатні дотриматись процесуальних вимог, зокрема, щодо розгляду справ у розумні строки, що призводить до **процесуальної тяганини і занесення великої кількості нерозглянутих справ у надлишок**.

Відсутність прозорості судових процедур і документів вже досить довго визнається проблемою. Наприклад, часто мають місце **проблеми із забезпеченням відкритості судових засідань** для громадськості і представників ЗМІ. Ці проблеми пов'язані як з рядом досить широких законодавчих винятків з принципу гласності судочинства, так і з відсутністю залів судових засідань, що унеможлиблює присутність у судовому засіданні всіх бажаних. За винятком рішень найвищих судових органів, публікується лише незначна частка судових рішень. **Відсутність доступу до судових рішень** призводить до відсутності єдності судової практики і низької якості оформлення рішень. Дійсно, не є нетиповими ситуації, коли одна і та ж справа одночасно розглядається у кількох судах, які можуть винести суперечливі рішення. **Точний і надійний запис ходу судового засідання здійснюється лише в окремих випадках**, а нещодавнє запровадження обов'язковості повного фіксування судового процесу технічними засобами при розгляді усіх цивільних і адміністративних справ було нетривалим, оскільки через відсутність залів судового засідання та інших ресурсів судова система виявилася неготовою до забезпечення цих вимог. Судові рішення і матеріали справ є недоступними для громадськості і, як правило, можуть бути надані лише учасникам процесу; інші особи можуть знайомитись з ними лише за дозволом голови суду. З позитивного боку, нещодавно було прийнято закон, який передбачає публікацію усіх судових рішень у мережі Інтернет, але він поки що не набрав чинності.

Україна: Загальний огляд

Україна розташована на сході Центральної Європи і межує з Росією, Білоруссю, Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією і Молдовою. Історія державності на території України веде відлік від середньовічної Київської Русі – децентралізованої монархії, що існувала протягом IX-XIII ст. Період громадянських воєн, спрямованих проти польського та литовського домінування, завершився утворенням автономної Козацької Держави на чолі з гетьманом, що охоплювала значну частину території України і перейшла під протекторат Російської Імперії у 1654 р. Після ряду указів, що істотно обмежували її автономію, наприкінці XVIII ст. ця держава була остаточно включена до складу Росії. Західноукраїнські землі залишилися під домінуванням Польщі, а пізніше увійшли до складу Австро-Угорської Імперії. Протягом короткого періоду у 1917-1921 рр. Україна здобула незалежність, після чого її територія знову була поділена між Радянським Союзом, Польщею, Румунією і Чехословаччиною. Наприкінці Другої Світової війни більша частина території сучасної України була об'єднана в межах єдиної республіки у складі СРСР.

Україна стала незалежною після розпаду Радянського Союзу у 1991 р., але “протягом [перших] 14 років незалежності в Україні продовжував діяти змішаний режим, у якому співіснували елементи авторитаризму і демократії”. Freedom House. *Перехідні держави у 2005 році: Демократизація у Центральній і Східній Європі та Євразії.* – 2005. – Ст. 677. Не бажаючи віддавати владу, режим діючого на той час Президента Леоніда Кучми, який керував країною у 1994-2004 рр., залучив усі наявні ресурси для забезпечення перемоги на президентських виборах у листопаді 2004 р. “офіційного наступника” - проросійського Прем'єр-міністра Віктора Януковича. Проте масові виборчі фальсифікації призвели до того, що сотні тисяч українців вийшли на вулиці, щоб у мирний спосіб опротестувати офіційно проголошені результати виборів. Ця подія стала відомою як Помаранчева Революція. Врешті-решт, Верховний Суд України, у справі “Ющенко проти Центральної виборчої комісії (ЦВК)” визнав результати голосування недійсними і дійшов висновку про неможливість встановлення результатів дійсного волевиявлення виборців, а також зобов'язав призначити нове повторне голосування, в результаті якого Президентом було обрано прозахідного кандидата від опозиції Віктора Ющенка. Помаранчева Революція вселила в українців оптимізм і “відкрила шлях до позитивних змін у політичному, суспільному і економічному житті України” (*див.*: Там само, ст. 678), і хоча за останній рік відбулися значні зрушення – перш за все у сфері незалежності ЗМІ і права на проведення мирних зборів – комплексні реформи поки що не були запроваджені. Очікується, що парламентські вибори у березні 2006 р., які вперше відбуватимуться за пропорційною системою, стануть важливим показником поступу у процесі демократизації країни.

Правовий контекст

Пострадянську Конституцію України було прийнято 28 червня 1996 р. (Відомості Верховної Ради України (*далі* – ВВР), 1996 р., № 30, ст. 141) (*далі* – Конституція). Конституція гарантує основні права людини і закріплює принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також незалежність правосуддя. Україна є унітарною державою, адміністративно поділеною на 24 області, Автономну Республіку Крим (*далі* - АРК) і міста Київ та Севастополь, які, в свою чергу, поділені на райони і міста. Конституція проголошує республіканську форму правління з елементами як президентської, так і парламентської моделі. На вершині владної вертикалі знаходиться Президент України, який є главою держави і гарантом державного суверенітету, додержання Конституції і прав людини. Однопалатний парламент – Верховна Рада України (*далі* – ВРУ) – є єдиним органом законодавчої влади, що складається з 450 народних депутатів. Кабінет Міністрів України (*далі* – КМУ) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом та підконтрольним і підзвітним Парламенту. До його складу входять Прем'єр-міністр, який призначається Президентом за згодою ВРУ, і міністри, які призначаються Президентом самостійно. Внаслідок компромісу з попередньою владою, у грудні 2004 р. до Конституції були внесені зміни (*див.*: ВВР, 2005 р., № 2, ст. 44). Ці зміни не торкаються статусу та ролі судової влади, а являють собою спробу перетворити Україну на державу з парламентською формою правління. А саме, посилюється роль ВРУ, яка одержала право призначати і звільняти з посади Прем'єр-міністра і більшість міністрів, з одночасним послабленням повноважень Президента. Зважаючи на суперечливий характер і можливе порушення процедури їх прийняття, Президент раніше неодноразово зазначав, що конституційність цих змін може стати предметом оскарження в Конституційному Суді України.

Правова система України ґрунтується на традиціях континентальної системи права. Найвищу юридичну силу в ієрархії джерел права має Конституція. Ратифіковані Парламентом міжнародні договори мають перевагу над національними законами, а останні, в свою чергу, мають вищу юридичну силу, ніж підзаконні акти Президента, КМУ та інших органів. Судовий прецедент офіційно не визнається джерелом права, хоча окремі акти носять квазі-прецедентний характер. Протягом останніх років було прийнято ряд нових кодексів, в тому числі Кримінальний кодекс, Цивільний кодекс, Господарський кодекс і, зовсім недавно, Цивільний процесуальний кодекс і Кодекс адміністративного судочинства, які набрали чинності 1 вересня 2005 р. Проте у кримінальному процесі досі використовується Кримінально-процесуальний кодекс радянського періоду, прийнятий у 1960 р., а господарські суди розглядають справи відповідно до Господарського процесуального кодексу 1991 р. Хоча обидва документи зазнали численних змін, вони не повністю відповідають демократичним стандартам правосуддя. Загалом, законодавчу базу в Україні можна охарактеризувати як нестабільну, а постійні законодавчі зміни мають наслідком численні неузгодженості та суперечності між діючими законами.

У 1995 р. Україна стала членом Ради Європи, а 11 вересня 1997 р. ратифікувала Європейську Конвенцію про захист прав людини та основних свобод (*далі* – Європейська Конвенція) і погодилася на визнання юрисдикції Європейського Суду з прав людини (*далі* – Європейський Суд) у Страсбурзі. Конституція визнає право кожного звертатися за захистом своїх прав до міжнародних судових установ, після використання всіх національних засобів правового захисту.

Історія розвитку судової системи

Рання українська держава Київська Русь мала власну судову систему з елементами таких важливих демократичних засад, як публічність судочинства і змагальність. Важливим історичним документом була Конституція Пилипа Орлика 1710 р., що по суті є першою у світі конституцією, заснованою на таких сучасних демократичних принципах, як поділ влади і незалежність судочинства (хоч вона й не набула чинності). Судові системи, що існували на території України до її включення до складу СРСР, відображали відповідні судові системи крайноколонізаторів. Тобто, судова система, що діяла у різних частинах України, в різний час перебувала під впливом російських традицій, яким був притаманний високий ступінь формалізму, а також більш ліберальних польських і австрійських традицій. У Радянському Союзі визначення основних засад організації судоустрою і судового процесу належало до компетенції загальносоюзних органів у Москві, і на цій основі кожна республіка приймала власне законодавство. Судова система України того періоду складалася з районних і міських народних судів, обласних судів і Верховного Суду УРСР, який здійснював нагляд за діяльністю нижчестоящих судів. Водночас, вся ця система підпорядковувалась Верховному Суду СРСР, який міг переглянути рішення будь-якого суду, навіть якщо воно не переглядалось Верховним Судом відповідної республіки. Крім цього, при Раді Міністрів і обласних виконавчих комітетах діяли квазі-судові органи державного арбітражу, завданням яких було вирішення спорів між державними і кооперативними підприємствами.

Основне завдання радянської судової системи полягало у встановленні “об’єктивної істини” у справі, що передбачало активну участь судді у розгляді кожного спору. Право на апеляційне оскарження судового рішення було відсутнє; замість нього існував перегляд судових рішень, що набрали законної сили, у касаційному порядку і порядку нагляду. Головна роль у кримінальному процесі належала прокурору, який мав значний вплив щодо кожного вироку. Він також міг вступити у розгляд цивільної справи на будь-якій стадії процесу і опротестувати будь-яке рішення суду, якщо цього вимагали інтереси держави. Роль адвоката була обмежена, і представництво часто носило суто формальний характер. Процесуальним законодавством декларувалися ряд важливих демократичних принципів судочинства, зокрема, гласність судового розгляду, право на участь захисника у кримінальному процесі і презумпція невинуватості, але ці положення часто ігнорувались на практиці, особливо у справах, пов’язаних з політичними інтересами. Часто використовувалось так зване “телефонне право”, коли посадові особи Комуністичної партії вказували суддям, як саме вирішити конкретну справу. Незважаючи на досягнення значних успіхів у становленні верховенства права після проголошення незалежності, у правовій і судовій системі України досі знаходять відображення окремі аспекти радянського минулого.

У 1990 р., за кілька місяців до проголошення Україною незалежності, було прийняте нове законодавство про судоустрій, за яким судова система України виводилась з підпорядкування загальносоюзним органам. Трохи пізніше на базі органів державного арбітражу були створені арбітражні суди, які стали частиною судової системи. З метою подальшого вдосконалення системи і функцій судів у 1992 р. була прийнята Концепція судово-правової реформи, але на її втілення майже не було вжито заходів. Концепція повністю застаріла після прийняття Конституції у 1996 р. Остання передбачала впровадження ряду важливих реформ, таких як передача повноважень щодо санкціонування арешту і обшуку від прокуратури до суду і створення апеляційних судів. Оскільки чинна на той час законодавча база не відповідала вимогам Конституції, було передбачено, що судова система продовжує функціонувати відповідно до колишнього законодавства протягом перехідного періоду, але не довше ніж 5 років. За цей час був розроблений ряд законопроектів, але жоден з них не зміг здобути належної підтримки, і тому у червні 2001 р. ВРУ прийняла так звану “малу судову реформу”, спрямовану на приведення чинного законодавства у відповідність з мінімальними конституційними вимогами. Нарешті, 7 лютого 2002 р. був прийнятий новий комплексний Закон України “Про судоустрій України” (ВВР, 2002 р., № 27, ст. 180; останні зміни *див.* у ВВР, 2005 р., № 35-36, ст. 446) (*далі* – Закон про судоустрій), який набрав чинності 1 червня 2002 р.

Загалом, судова реформа в Україні досі просувалася надзвичайно повільно. За цей час створювались численні консультативні комісії при Президентові, але жодна з них не спромоглася досягти помітних результатів. Хоча Конституція окреслює основні риси структури судової системи і засади судочинства, відсутній документ, який би визначав детальне концептуальне бачення щодо бажаних остаточних результатів реформи. Здійснення комплексної судової реформи було проголошено першочерговим завданням нової влади, але поки що ці заяви не матеріалізувалися у конкретних заходах².

Структура судової системи

Судову систему України утворюють суди загальної юрисдикції і Конституційний Суд України (*далі* – КСУ). Конституція безпосередньо забороняє створення будь-яких надзвичайних та особливих судів. Суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему, побудовану за принципами територіальності і спеціалізації, і охоплюють загальні суди, спеціалізовані господарські і адміністративні суди, військові суди і Верховний Суд України (*далі* – ВСУ). Судоустрій визначається виключно законами України, але утворення і ліквідація окремих судів належить до компетенції Президента.

Найнижчим рівнем судової системи є **місцеві загальні суди**, які є судами першої інстанції і розглядають усі цивільні і більшість кримінальних та адміністративних справ, а також справи про адміністративні правопорушення (незначні проступки, за вчинення яких, як правило, накладається штраф). Більшість справ у цих судах розглядаються суддею одноособово. Станом на жовтень 2005 р. в Україні діяло 666 місцевих загальних (районних, районних у містах, міських і міськрайонних) судів, у яких фактично працювало біля 4 тис. суддів. Принаймні один місцевий суд у кожній області був визначений державою як **модельний суд**; ці суди стануть базою для запровадження заходів, спрямованих на підвищення ефективності судової системи.

² У травні 2005 р. Президент Ющенко утворив Комісію з питань реформування судової системи, на чолі з Секретарем Ради національної безпеки і оборони, яка мала до 31 грудня 2005 р. розробити пропозиції щодо судової реформи, але невідомо про жодні дії, здійснені цією Комісією. Влітку 2005 р. Президентом був утворений інший орган, Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Президентові, на чолі з нинішнім Міністром юстиції. Одним з пріоритетних завдань Комісії є розробка нової Концепції судової реформи. Такий документ був ухвалений, коли цей ІСР готувався до друку, проте положення нової Концепції не будуть аналізуватися у даному звіті, оскільки вона була прийнята після завершення дослідження. Слід також зауважити, що пропозиції Комісії не користуються значною підтримкою з боку суддівського корпусу, оскільки до її складу (понад 30 членів) не було включено жодного діючого суддю і лише 4 суддів у відставці.

Апеляційні загальні суди утворюються у кожній області, а також в АРК, містах Києві і Севастополі. Вони є апеляційною інстанцією відносно рішень місцевих загальних судів в межах їх територіальної юрисдикції. Вони також є першою інстанцією для розгляду справ про найбільш серйозні злочини (наприклад, за які передбачене покарання у вигляді довічного позбавлення волі). Кожен апеляційний суд діє у складі судових палат у цивільних і кримінальних справах, а також президії, яка вирішує внутрішні організаційні питання. Перегляд судових рішень в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів. Станом на жовтень 2005 р. в 27 апеляційних судах фактично працювали близько 1 300 суддів.

Законом про судоустрій передбачалося утворення **Апеляційного суду України і Касаційного суду України**, повноваження яких мали бути визначені відповідним процесуальним законом. Ці суди так і не почали функціонувати, і до їх складу не було призначено жодного суддю. У грудні 2003 р. КСУ визнав утворення Касаційного суду неконституційним. Хоча питання щодо конституційності Апеляційного суду не розглядалося, відтоді не було зроблено жодного кроку як для його ліквідації, так і для призначення суддів до нього. Далі в цьому ІСР ці суди не згадуватимуться.

Спеціалізованими судами є господарські і адміністративні суди. Юрисдикція **господарських судів**, утворених на базі колишніх арбітражних судів, поширюється на справи, що виникають з господарських правовідносин (наприклад, стосовно господарських договорів чи управління корпоративними правами), справи про банкрутство, спори щодо захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, а також (до створення адміністративних судів) справи, що виникають з податкових, митних та інших відносин, пов'язаних з державним регулюванням підприємництва. **Адміністративні суди** розглядають публічно-правові спори, зокрема, щодо оскарження рішень чи дій органів державної влади, місцевого самоврядування і їх посадових осіб, спори з приводу публічної служби, і спори щодо виборів і референдумів. Кожна система спеціалізованих судів включає 27 місцевих судів, що утворюються в областях, АРК, містах Києві і Севастополі і розглядають справи по першій інстанції; і апеляційні (регіональні) суди, юрисдикція яких зазвичай поширюється на кілька областей і які переглядають рішення відповідних місцевих судів. Нині в системі господарських судів функціонує 11 апеляційних округів, а в системі адміністративних судів – 7 апеляційних округів. **Вищий господарський суд** (далі – ВГС) і **Вищий адміністративний суд** (далі – ВАС) є вищими судовими органами відповідних спеціалізованих судів і виконують функції судів касаційної інстанції по перегляду судових рішень цих судів. Апеляційні і вищі спеціалізовані суди складаються з судових палат по вирішенню окремих видів спорів, що охоплюються предметною юрисдикцією цих судів, а також з президій для вирішення організаційних питань. Вищі спеціалізовані суди також мають пленуми, до яких входять усі судді відповідного вищого суду і голови апеляційних спеціалізованих судів; ці органи вирішують найважливіші загальні питання діяльності спеціалізованих судів. Станом на жовтень 2005 р. у господарських судах працювало близько 1 тис. суддів. ВАС розпочав розглядати справи наприкінці 2005 р.; решта адміністративних судів були формально створені, але очікується, що вони почнуть діяти лише наприкінці 2006 р.

Військові суди не вважаються спеціалізованими судами, а отже займають своєрідне місце у системі загальних судів. Кількість справ, що розглядаються цими судами, є відносно невеликою, а їх юрисдикція поширюється на військові злочини, шпигунство і усі злочини і адміністративні правопорушення, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил та інших військових формувань (наприклад, Служби безпеки України чи Державної прикордонної служби); донедавна їх юрисдикція також охоплювала цивільні справи, які стосуються умов проходження військової служби (до цієї категорії належала більшість справ військових судів). На сьогодні по першій інстанції функціонує 17 військових судів гарнізонів, а також три військових суди регіонів і суд Військово-Морських Сил, які виконують апеляційні функції. У жовтні 2005 р. в цих судах працювало близько 100 суддів. Хоча судді цих судів повинні перебувати на військовій службі, їх статус є таким же, як і решти суддів, і вони не можуть залучатися до виконання інших обов'язків військової служби, ніж здійснення правосуддя. Майбутнє військових судів нині є предметом дискусій. Кілька військових судів було ліквідовано наприкінці 2004 р., і більшість чинних пропозицій передбачають їх повну ліквідацію.

ВСУ є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Він є єдиним судом касаційної інстанції для судових рішень у цивільних і кримінальних справах, а також переглядає рішення в адміністративних і господарських справах за винятковими обставинами (тобто, діє як друга касаційна інстанція). Він також покликаний забезпечувати однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. До складу ВСУ входять 95 суддів, призначених до однієї з чотирьох Судових палат (у цивільних, кримінальних, господарських і

адміністративних справах) або Військової судової колегії. У складі Суду діє також Президія для вирішення внутрішніх організаційних питань його діяльності, і Пленум, до складу якого входять всі судді ВСУ, голови вищих спеціалізованих судів і їх перші заступники. Раніше Пленум міг переглядати рішення нижчих судів, але сьогодні його роль полягає у визначенні загальних засад діяльності судової системи. Наприклад, він дає роз'яснення судам з питань застосування законодавства і може визнавати нечинними відповідні роз'яснення вищих спеціалізованих судів. Хоча ці роз'яснення не мають прецедентної сили, вони відіграють важливу роль у прийнятті рішень нижчими судами.

КСУ, який складається з 18 суддів, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Будь-хто вправі звернутися до КСУ із конституційним зверненням з приводу офіційного тлумачення законодавства, але лише Президент, не менш як 45 народних депутатів, ВСУ, Уповноважений ВРУ з прав людини і ВР АРК є суб'єктами права на конституційне подання з питань конституційності правових актів. Закони та інші правові акти, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення рішення КСУ.

Хоча Конституція і Закон про судоустрій передбачають безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя через **народних засідателів і присяжних**, їх конкретні функції мають бути визначені процесуальним законом. Поки що не було вжито жодних кроків для запровадження суду присяжних, але народні засідателі (радянського зразка) беруть участь у розгляді деяких кримінальних справ апеляційними судами по першій інстанції. Ці питання не є предметом активних дискусій, а запровадження суду присяжних вочевидь не користується значною підтримкою у правничих колах.

В Україні діє надзвичайно розгалужена система органів, покликаних виконувати різні аспекти функцій щодо забезпечення діяльності судової влади. Зокрема, для вирішення питань внутрішньої діяльності судів, зміцнення їх незалежності і захисту від втручання в їх діяльність діє передбачена Конституцією мережа **органів суддівського самоврядування**. Найвищими органами в цій системі є З'їзд суддів України та його виконавчий орган, Рада суддів України (*далі* – РСУ). Рішення цих органів є обов'язковими для всіх суддів в Україні.

Державна судова адміністрація (далі – ДСА) є центральним органом виконавчої влади і, певною мірою, підзвітна РСУ. Вона здійснює організаційне забезпечення діяльності судів, яке охоплює заходи фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та організаційно-технічного характеру, спрямовані на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя. Система органів ДСА складається з центрального офісу у Києві та 27 територіальних управлінь в областях, АРК, містах Києві і Севастополі. Голова ДСА призначається на посаду і звільняється з посади Президентом за поданням Прем'єр-міністра, погодженим з РСУ. ДСА була утворена на підставі Закону про судоустрій і перебрала функції щодо забезпечення судової системи, які раніше виконувались **Міністерством юстиції**. Водночас, за останнім зберігається ряд повноважень, перш за все щодо внесення подань про утворення і ліквідацію судів. Міністерство також організовує виконання рішень судів.

Питання, пов'язані з добором кандидатів на посаду судді, притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності і їх звільненням з посади, віднесені до компетенції Вищої ради юстиції (*далі* – ВРЮ) і кваліфікаційних комісій суддів. **ВРЮ** є квазі-судовим конституційним органом, який виконує дорадчу роль з питань щодо призначення і звільнення суддів. Вона складається з 20 членів: по три особи, призначені ВРУ, Президентом, з'їздом суддів, з'їздом адвокатів і з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, і дві особи, призначені всеукраїнською конференцією працівників прокуратури. Голова ВСУ, Міністр юстиції і Генеральний прокурор входять до складу ВРЮ за посадою. **Кваліфікаційні комісії суддів** організовують проведення кваліфікаційних іспитів і атестації суддів і проводять дисциплінарні провадження щодо суддів. Всього в Україні функціонує 13 постійно діючих кваліфікаційних комісій: Вища кваліфікаційна комісія суддів (*далі* – ВККС), 10 окружних кваліфікаційних комісій суддів загальних судів, утворених у центрах апеляційних округів спеціалізованих судів, кваліфікаційна комісія суддів господарських судів і кваліфікаційна комісія суддів військових судів. Також найближчим часом планується утворення кваліфікаційної комісії суддів адміністративних судів.

Умови, що визначають статус суддів

Кваліфікаційні вимоги до суддів

На посаду судді може бути рекомендований громадянин України, не молодший 25 років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як 3 роки, проживає в Україні не менш як 10 років та володіє державною мовою. Встановлені також додаткові обмеження, які забороняють рекомендувати на посади суддів осіб, визнаних судом обмежено дієздатними чи недієздатними; щодо яких проводиться досудове слідство чи судовий розгляд кримінальної справи або які мають не зняту чи не погашену судимість; і які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді.

Для кандидатів на посади суддів судів вищого рівня визначені додаткові вимоги щодо віку і стажу роботи. Суддею апеляційного суду може бути громадянин, який досяг 30 років і має стаж роботи у галузі права не менш як 5 років, в тому числі не менш як 3 роки на посаді судді. Суддею вищого спеціалізованого суду може бути особа, не молодша 30 років, яка має стаж роботи у галузі права не менш як 7 років, в тому числі не менш як 5 років на посаді судді. Суддею ВСУ може бути громадянин, який досяг 35 років і має стаж роботи у галузі права не менш як 10 років, в тому числі не менш як 5 років на посаді судді. Нарешті, суддею КСУ може бути громадянин України, який на день призначення досяг 40 років, має стаж роботи за фахом не менш як 10 років і проживає в Україні протягом останніх 20 років.

Призначення і термін перебування на посаді

Кожен, хто відповідає встановленим вимогам для кандидата на посаду судді, може звернутися до кваліфікаційної комісії із відповідною заявою і скласти кваліфікаційний іспит. Особи, які склали кваліфікаційний іспит, можуть отримати рекомендацію кваліфікаційної комісії для призначення на посаду судді або ж заносяться до резервів кандидатів і враховуються на вакантні посади в майбутньому. Особи, рекомендовані кваліфікаційними комісіями, проходять додаткову процедуру у ВРЮ, за результатами якої Президенту України вноситься подання про призначення. Ці судді виконують повноваження протягом 5 років.

Судді, перший строк повноважень яких закінчився, можуть бути обрані ВРУ безстроково. Це здійснюється за поданням Голови ВСУ на підставі рекомендації ВККС про можливість обрання. Вони обіймають посади до досягнення ними визначеного Конституцією граничного віку виходу на пенсію, 65 років, і можуть бути звільнені з посади лише за наявності визначених Конституцією підстав.

Президент, ВРУ і З'їзд суддів призначають по шість суддів КСУ. Перед вступом на посаду вони повинні скласти присягу на спеціальному засіданні ВРУ, яке проводиться за участю Президента, Прем'єр-міністра і Голови ВСУ. Судді КСУ обіймають посади протягом 9 років і не можуть бути призначеними на повторний строк.

Голови судів призначаються на посаду Президентом за поданням Голови ВСУ чи голови відповідного вищого спеціалізованого суду на підставі рекомендації РСУ. Вони здійснюють повноваження протягом 5 років і можуть бути призначені повторно. Винятками є Голови ВСУ і КСУ. Голова ВСУ обирається шляхом таємного голосування Пленумом Суду не більше ніж на два п'ятирічні строки підряд. Голова КСУ обирається зі складу суддів на пленарному засіданні Суду шляхом таємного голосування на один трирічний строк.

Підготовка і підвищення кваліфікації

Кандидати на посаду судді не повинні проходити спеціальну підготовку перед призначенням на посаду, але два юридичних вузи – Одеська національна юридична академія і Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого у Харкові – пропонують річні магістерські програми з права для майбутніх професійних суддів. Судді, вперше призначені на посаду, впродовж 5 років проходять також щорічне двотижневе стажування в Академії суддів України (*далі* – АСУ), утвореній відповідно до Закону про судоустрій як державний вищий навчальний заклад.

Діючі судді також формально не зобов'язані брати участь у регулярних курсах підвищення кваліфікації, хоча Кодекс професійної етики судді зазначає, що судді мають підтримувати свою професійну компетентність на належному рівні. Судді мають можливість брати участь у численних семінарах, що організуються державними закладами, неурядовими організаціями і міжнародними донорами, зокрема: АСУ, Центром ВСУ по підвищенню кваліфікації суддів, апеляційними судами, українсько-швейцарським Центром суддівських студій, АВА/СЕЕЛІ, Радою Європи, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (*далі* – ОБСЄ), Фондом “Відродження”, Програмою розвитку ООН (*далі* – ПРООН), Агентством США з міжнародного розвитку (*далі* – USAID) та іншими організаціями. Проте ці організації майже не координують свою діяльність, через що тренінги часто носять спонтанний характер.

АСУ була розроблена Концепція національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів і державної судової адміністрації, яка передбачає, зокрема, обов'язкове дворічне спеціалізоване навчання кандидатів на посаду судді, а також проходження суддями, обраними безстроково, місячних курсів із підвищення кваліфікації не рідше одного разу на 5 років. Ці пропозиції поки що залишаються невітленими через ігнорування державою фінансових потреб АСУ.

Аналіз ІСР в Україні 2005 року

Хоча оцінки співвідношень факторів, наведені у цьому звіті, здатні надати загальне уявлення про відносну ситуацію у певній сфері, АВА/СЕЕЛІ вважає за необхідне наголосити на тому, що наведені оцінки факторів мають найбільшу користь лише при їх розгляді спільно з аналізом кожного фактора. АВА/СЕЕЛІ вважає, що відносне значення окремих оцінок факторів є темою, що потребує додаткового вивчення. АВА/СЕЕЛІ запрошує до дискусії з цього приводу всіх зацікавлених осіб, і отримані нами коментарі та інформація можуть бути використані для розробки більш якісних та детальних відповідей під час проведення досліджень для ІСР в майбутньому. АВА/СЕЕЛІ вважає процес проведення досліджень для ІСР частиною нашої постійної функції з моніторингу та оцінки правових реформ.

Таблиця оцінок співвідношень факторів

| Фактори Індекса Судової Реформи | | Оцінка 2005 р. |
|---|---|----------------|
| I. Якість, освіта і різноманіття | | |
| Фактор 1 | Кваліфікація і підготовка суддів | Нейтральна |
| Фактор 2 | Процес відбору і призначення на посаду | Негативна |
| Фактор 3 | Підвищення кваліфікації суддів | Нейтральна |
| Фактор 4 | Представництво етнічних меншин і жінок | Позитивна |
| II. Судові повноваження | | |
| Фактор 5 | Судовий перегляд законодавчих актів | Нейтральна |
| Фактор 6 | Судовий нагляд за адміністративною практикою | Позитивна |
| Фактор 7 | Судові повноваження щодо громадянських свобод | Позитивна |
| Фактор 8 | Перегляд рішень в апеляційному порядку | Нейтральна |
| Фактор 9 | Неповага до суду / Виклик в суд / Виконання судових рішень | Негативна |
| III. Фінансові ресурси | | |
| Фактор 10 | Бюджетні ресурси | Негативна |
| Фактор 11 | Адекватність оплати праці суддів | Негативна |
| Фактор 12 | Приміщення судів | Негативна |
| Фактор 13 | Безпека суддів | Негативна |
| IV. Структурні гарантії | | |
| Фактор 14 | Гарантований термін перебування на посаді | Позитивна |
| Фактор 15 | Об'єктивні критерії просування по службі | Негативна |
| Фактор 16 | Недоторканність і імунітет від відповідальності за результати офіційних дій | Нейтральна |
| Фактор 17 | Звільнення з посади і дисциплінарна відповідальність суддів | Негативна |
| Фактор 18 | Розподіл справ | Негативна |
| Фактор 19 | Асоціації суддів | Нейтральна |
| V. Підзвітність і прозорість | | |
| Фактор 20 | Судові рішення і сторонній вплив | Негативна |
| Фактор 21 | Кодекс етики | Нейтральна |
| Фактор 22 | Процес оскарження поведінки судді | Нейтральна |
| Фактор 23 | Доступ громадськості і ЗМІ до судових засідань | Нейтральна |
| Фактор 24 | Публікація судових рішень | Негативна |
| Фактор 25 | Фіксування судових засідань і зберігання матеріалів | Негативна |
| VI. Ефективність | | |
| Фактор 26 | Судовий персонал | Нейтральна |
| Фактор 27 | Суддівські посади | Негативна |
| Фактор 28 | Системи реєстрації і обліку судових справ | Негативна |
| Фактор 29 | Комп'ютери і офісне обладнання | Негативна |
| Фактор 30 | Розповсюдження і систематизація чинного законодавства | Нейтральна |

I. Якість, освіта і різноманіття

Фактор 1: Кваліфікація і підготовка суддів

Судді мають формальну вищу юридичну освіту і досвід виступів перед судом, або ж перед вступом на посаду судді зобов'язані (безоплатно) пройти відповідні курси, присвячені основним дисциплінам матеріального і процесуального права, ролі судді у суспільстві і культурним особливостям учасників процесу.

| Висновок | Оцінка: Нейтральна |
|---|---------------------------|
| <p>Судді повинні мати формальну вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права, але він не обов'язково передбачає досвід виступів перед судом. Судді судів вищого рівня, за винятком КСУ, повинні також мати стаж суддівської діяльності. Якість юридичної освіти погіршилася після 1991 р., і програми юридичних факультетів продовжують акцентувати вивчення теорії, а не практичних навичок. Відсутність нормативного визначення поняття “стаж роботи у галузі права” призводить до його довільного тлумачення. Судді не повинні проходити спеціальне навчання перед вступом на посаду, але протягом перших 5 років перебування на посаді вони проходять щорічне двотижневе навчання в АСУ.</p> | |

Аналіз:

“На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту³ і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою”. Конституція, ст. 127; Закон про судоустрій, ст. 59.2; Закон України “Про статус суддів”, ст. 7.1 (ВВР, 1993 р., № 8, ст. 56; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 1, ст. 18) (*далі* – Закон про статус суддів). Законодавством встановлені також додаткові обмеження, які забороняють рекомендувати на посаду судді осіб, визнаних судом обмежено дієздатними чи недієздатними; щодо яких проводиться досудове слідство чи судовий розгляд кримінальної справи або які мають не зняту чи не погашену судимість; і які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді. Закон про судоустрій, ст. 59.4; Закон про статус суддів, ст. 7.7. Кандидати на посаду судді військового суду повинні також перебувати на військовій службі і мати військове звання офіцерського складу. Закон про судоустрій, ст. 60.1.

Законом про статус суддів визначені додаткові вимоги щодо віку і стажу роботи для кандидатів на посади суддів судів вищого рівня.

ВИМОГИ ЩОДО ВІКУ І СТАЖУ РОБОТИ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДИ СУДДІВ

| Рівень суду | Мінімальний вік | Необхідний стаж роботи у галузі права |
|---------------------------|------------------------|---|
| Місцевий суд | 25 | 3 роки |
| Апеляційний суд | 30 | 5 років, в тому числі не менш як 3 роки на посаді судді |
| Вищий спеціалізований суд | 30 | 7 років, в тому числі не менш як 5 років на посаді судді |
| ВСУ | 35 | 10 років, в тому числі не менш як 5 років на посаді судді |
| Судові палати ВСУ | 35 | 3 роки у вищому спеціалізованому суді, або 5 років в апеляційному спеціалізованому суді |
| КСУ | 40 | 10 років |

Див.: Конституція, ст. 127, 148; Закон про статус суддів, ст. 7.2-7.4; Закон про судоустрій, ст. 48.1; Закон України “Про Конституційний Суд України”, ст. 16 (ВВР, 1996 р., № 49, ст. 272) (*далі* – Закон про КСУ).

³ Судді спеціалізованих судів можуть мати “фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів” замість вищої юридичної освіти, за умови, що вони досягли 30 років і мають стаж роботи за спеціальністю не менше 5 років. Конституція, ст. 127; Закон про судоустрій, ст. 59.3. Проте дана норма досі не застосовувалася на практиці через відсутність чітких визначень та інші практичні проблеми.

За останні роки якість юридичної освіти в Україні значно погіршилася через постійне збільшення кількості навчальних закладів, що пропонують дипломи юристів, яке пов'язане із зростанням попиту на професію юриста. До 1991 року в країні існувало всього 6 юридичних факультетів; сьогодні ж наявністю юридичного факультету може похвалитися понад 200 вузів. Щороку понад 30 тисяч випускників отримують дипломи про вищу юридичну освіту. Заняття на деяких із новостворених факультетів викладають нещодавні випускники, а подекуди навіть студенти-старшокурсники; інші школи можна охарактеризувати як "фабрики зі штампування дипломів". Деякі вузи пропонують трирічні програми підготовки молодших спеціалістів (на відміну від п'ятирічних програм для підготовки спеціалістів і шестирічних магістерських програм), які формально вважаються "вищою юридичною освітою". Особливі проблеми пов'язані із якістю юридичної освіти, здобутої у кількох десятках вузів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ (далі – МВС), навчальні програми в яких роблять наголос на роботі міліції, а також на факультетах заочної освіти (які існують навіть у найкращих вузах), оскільки дипломи не містять вказівок про те, за якою формою навчалися їх пред'явники. За інформацією ДСА, більшість кандидатів на посади суддів є випускниками шести "класичних" юридичних вузів і інститутів, підпорядкованих МВС, але на співбесіди до ВРЮ інколи потрапляють кандидати з менш відомих закладів.

Крім цього, навчальні програми більшості юридичних факультетів продовжують акцентувати увагу на здобутті теоретичних знань і не приділяють достатньої уваги навчанням практичним навичкам, для яких виділяється лише біля 15% загального навчального часу. Програми вузів рідко включають спецкурси з питань статусу і ролі суддів у суспільстві. Процес ґрунтується переважно на дослівному запам'ятовуванні і повторенні текстів законодавства, а не на застосуванні правових норм до конкретних практичних ситуацій. Водночас, ряд університетів починають включати роботу в юридичних клініках до складу навчальних планів, в той час як інші вузи передбачають обов'язкове проходження студентами короткої практики в різних юридичних установах, в тому числі і в судах. Якість такого стажування значною мірою обумовлена бажаннями кожного студента і установ, до яких вони розподілені. Крім цього, більшість невеликих вузів не мають можливості запропонувати студентам такі програми.

Існує також ряд проблем, пов'язаних з вимогою щодо наявності у майбутніх суддів "стажу роботи в галузі права", який не обов'язково передбачає досвід виступів перед судом. Через відсутність нормативного визначення елементів такого стажу ця вимога часто тлумачиться довільно. Наприклад, бувають випадки, коли юристи корпоративних юридичних відділів, викладачі права чи посадові особи місцевих органів влади, які не мають досвіду роботи в суді, рекомендуються на посаду судді. Крім цього, деякі жінки одразу після закінчення юридичного факультету проводять кілька років у відпустці по догляду за дитиною (що враховується як "стаж"), а одразу після цього отримують рекомендацію для призначення на посаду судді. На практиці, більшість кандидатів на посаду судді здобувають необхідний стаж роботи в органах прокуратури чи МВС. Серед них бувають навіть особи, не здатні досягти кар'єрного зросту в правоохоронних органах, а також ті, які вже вийшли на пенсію за віком. Цим пояснюється сильний обвинувальний ухил серед суддів. У нещодавньому дослідженні наводилися дані про кандидатів на посади суддів в одній із областей, за якими 42% кандидатів мають стаж роботи в прокуратурі, 9% в органах МВС і 24% були працівниками апаратів судів чи органів юстиції. Цікаво, що приватні адвокати були віднесені до загальної категорії "інші" (8%). Див.: Канадське агентство з міжнародного розвитку, Міністерство юстиції України. Корупція в Україні: Аналіз природи і причин. – 2005 р. – Ст. 71 (далі – КАМР, Мінюст). Схожі цифри наводилися також представниками ДСА і ВРЮ.

Більшість учасників інтерв'ю також вважають, що 3 роки стажу є недостатнім строком для набуття практичних навичок, необхідних для роботи суддею. Майже всі вони також пропонували підвищити мінімальний вік для зайняття посади судді до 30-35 років. На їх думку, особа у 25 років не має достатнього життєвого досвіду чи розуміння людської психології, а тому не готова для роботи суддею, яка часто носить стресовий характер. Такі особи не є емоційно зрілими, аби виносити обвинувальні вироки чи давати поради сторонам (які найчастіше старші за віком) а деякі з них не вміють правильно спілкуватися з людьми і не здатні протистояти проявам стороннього впливу. Водночас, за даними ДСА, переважна більшість кандидатів на посаду судді мають від 3 до 7 років стажу, і більшість з них знаходяться у віковій групі 25-30 років, причому багато хто дійсно стає суддею у 25 років.

Законодавство не вимагає, щоб кандидати на посади суддів проходили додаткове спеціальне навчання. Водночас, такі програми діють на факультетах підготовки професійних суддів Одеської національної юридичної академії і Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого у Харкові. Обидва факультети пропонують річні магістерські програми з права для осіб, які відповідають вимогам для кандидатів на посаду судді і рекомендовані для навчання обласними управліннями ДСА відповідно до квот, що встановлюються по кожній області. Найчастіше такі рекомендації отримують помічники суддів і інші працівники апаратів судів. Навчальні програми включають поглиблені курси, присвячені ролі судді у суспільстві, окремим проблемам процесуального права, організаційним питанням роботи суду (наприклад, діловодство) і навчанню практичним навичкам (наприклад, навчальні судові засідання). В якості викладачів часто залучаються судді з різних рівнів судової системи. Навчання в Одеській академії передбачає також обов'язкове проходження двомісячної практики в суді. Водночас, основним недоліком цих програм є те, що їх випускники не отримують жодних формальних переваг відносно інших кандидатів на посаду судді, і не мають гарантій призначення на посаду. В деяких областях серед представників суддівського корпусу немає жодного випускника цих факультетів. Хоча деякі респонденти стверджують, що випускники цих програм можуть мати дещо кращі шанси на призначення суддею, висловлюються також припущення про корумпованість під час відбору кандидатів на навчання. Внаслідок цього, більшість оглядачів вважають, що ці факультети не спромоглися стати справжніми суддівськими школами.

АСУ була утворена відповідно до Закону про судоустрій як державний вищий навчальний заклад, що здійснює, зокрема, підготовку кадрів на посаду судді з числа осіб, які відповідають вимогам до кандидатів на ці посади. Див.: ст. 129.2(1). АСУ була формально заснована у жовтні 2002 р. і розпочала свою діяльність у березні 2003 р. Проте через фінансові обмеження, в тому числі відсутність окремого приміщення, вона досі не змогла розпочати комплексну програму з підготовки суддівських кадрів, хоча така програма передбачена Концепцією національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів, працівників апарату судів і державної судової адміністрації (далі – Концепція системи навчання суддів). До започаткування такої програми судді, вперше призначені на посаду, впродовж 5 років проходять щорічне двотижневе навчання в АСУ. Такі судді утворюють значний сегмент суддівського корпусу: за даними Голови ВСУ, 20% суддів місцевих судів перебувають на посаді менше 3 років. Типова навчальна група в АСУ складається з 50 суддів, які беруть участь в інтерактивних лекціях з актуальних питань правозастосування, вирішенні казусів, симульованих навчальних судових засіданнях і відвідують засідання у ВСУ. АСУ провела 11 таких семінарів для вперше призначених суддів протягом 2003-2004 рр., у яких взяли участь 585 суддів, і по 3 семінари у кожному з 7 регіональних відділень протягом 2005 р. У 2005 р. АСУ також започаткувала серію тижневих семінарів для підготовки майбутніх суддів адміністративних судів, які проводяться спільно з ОБСЄ. Нарешті, АСУ проводить спеціалізовані триденні семінари для суддів перед їх безстроковим обранням і проходженням співбесіди з Комітетом ВРУ з правової політики. 465 суддів взяли участь у таких семінарах у 2004 р., і 365 суддів – у 2005 р.

Ряд апеляційних судів мають також власні неофіційні програми для надання допомоги новопризначеним суддям протягом перших років їх перебування на посаді. Наприклад, двоє суддів Апеляційного суду Івано-Франківської області щотижня проводять зустрічі з новими суддями місцевих судів для обговорення практичних проблем у застосуванні процесуальних норм. Деякі апеляційні господарські суди пропонують стажування для кандидатів перед їх призначенням на посаду судді, що дають їм змогу відвідувати судові засідання і виконувати прості процесуальні дії.

Фактор 2: Процес відбору і призначення на посаду

Призначення суддів здійснюється на основі об'єктивних критеріїв, таких як складання іспиту, успішність під час навчання на юридичному факультеті, наявність додаткової підготовки, досвід, професійність і репутація у правничих колах. Хоча певний вплив політичних чинників може бути присутнім, загалом система повинна сприяти відбору незалежних, неупереджених суддів.

Висновок

Оцінка: Негативна

Кандидати на перше призначення суддею мають скласти формальний кваліфікаційний іспит перед кваліфікаційною комісією суддів, за результатами якого квазі-судова ВРЮ вносить подання про їх призначення Президенту України. Решта суддів, крім суддів КСУ, обираються ВРУ безстроково за поданням Голови ВСУ, за наявності рекомендації ВККС. Загалом, цей процес не базується на конкурсних засадах і вважається неефективним та непрозорим. Ключову роль відіграють суб'єктивні чинники, а не професійність чи моральні якості окремих кандидатів.

Аналіз:

Конституція визначає дві окремі процедури відбору і призначення на посаду суддів судів загальної юрисдикції: перше призначення строком на 5 років, яке здійснюється Президентом; і обрання решти суддів безстроково ВРУ. *Див.:* ст. 128, 85(27); Закон про статус суддів, ст. 9. Порядок першого призначення охоплює наступні кроки: звернення кандидата на посаду судді із заявою до окружної чи спеціалізованої кваліфікаційної комісії суддів і обласного управління ДСА; проведення спеціальних перевірок; складання кваліфікаційного іспиту; надіслання матеріалів до ДСА у разі виникнення вакансії, яка в свою чергу надсилає їх до ВРЮ; попередній розгляд матеріалів кваліфікаційною секцією ВРЮ; відкрите голосування на засіданні ВРЮ; попередній розгляд внесеного подання про призначення Секретаріатом Президента; підписання Указу Президента про призначення на посаду судді вперше; і складення присяги. *Див., загалом:* Конституція, ст. 131(1); Закон про судоустрій, ст. 60.3, 61.1, 77(1), 91, 94.1-2, 95, 126(4); Закон України “Про Вищу раду юстиції”, ст. 19, 29 (ВВР, 1998 р., № 25, ст. 146; останні зміни *див.* у ВВР, 2004 р., № 29, ст. 369) (*далі* – Закон про ВРЮ); Закон про статус суддів, ст. 8, 10; Указ Президента № 697/2004 “Про Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше” (Офіційний вісник України (*далі* – ОВУ), 2004 р., № 26, ст. 1693); Указ Президента № 493/1999 “Про порядок складення присяги суддею, вперше призначеним на посаду” (ОВУ, 1999 р., № 19, ст. 227; останні зміни *див.* в ОВУ, 2003 р., № 50, ст. 2618).

Порядок обрання судді на посаду безстроково містить наступні стадії: звернення судді, чий перший термін повноважень закінчився, із заявою до ДСА чи Голови ВСУ або вищого спеціалізованого суду; повідомлення про майбутнє обрання судді у місцевих та офіційних центральних ЗМІ; проведення кваліфікаційної атестації; надання рекомендації ВККС про можливість обрання; попередній розгляд матеріалів на засіданні Комітету з правової політики, який вносить рекомендацію ВРУ; і голосування на парламентській сесії та прийняття постанови про обрання на посаду судді чи відмову у цьому. *Див., загалом:* Закон про судоустрій, ст. 60.4, 61.1, 84, 87, 92.7, 93, 94; Закон України “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України”, ст. 1-14 (ВВР, 2004 р., № 25, ст. 354) (*далі* – Закон про обрання та звільнення суддів). Кожна з цих процедур завершується виданням офіційного наказу голови відповідного суду про зарахування судді до штату. Закон про судоустрій, ст. 61.4.

Кваліфікаційні комісії суддів утворюють систему, до складу якої входять ВККС, кваліфікаційні комісії спеціалізованих і військових судів, і окружні кваліфікаційні комісії загальних судів, утворені у центрах апеляційних округів спеціалізованих судів. Кожна комісія діє у складі 11 членів: 6 суддів, по дві особи від Міністерства юстиції і обласної ради, і одна особа від Уповноваженого ВРУ з прав людини. ВККС діє у складі 13 членів: 7 суддів, по дві особи, призначені ВРУ і Президентом, і по одній особі від Уповноваженого ВРУ з прав людини і Міністерства юстиції. Члени кваліфікаційних комісій здійснюють свої повноваження на

громадських засадах протягом 3 років. *Див., загалом:* Закон про судоустрій, ст. 73-76. Кворум на засіданні кваліфікаційної комісії складають дві третини від її складу, а рішення приймаються більшістю голосів учасників засідання. Там само, ст. 79.3, 82.1. Рішення кваліфікаційних комісій можуть бути оскаржені до ВККС, окремі рішення якої можуть бути оскаржені до суду. Там само, 83, ст. 84.1(5), 84.2, 85.1.

ВРЮ є квазі-судовим конституційним органом, до компетенції якого входять питання, пов'язані з призначенням і звільненням суддів, а також з притягненням їх до дисциплінарної відповідальності. Вона складається з 20 членів: по три особи, призначені ВРУ, Президентом, з'їздом суддів, з'їздом адвокатів і з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, і дві особи, призначені всеукраїнською конференцією працівників прокуратури. Голова ВСУ, Міністр юстиції і Генеральний прокурор входять до складу ВРЮ за посадою. Члени ВРЮ повинні мати вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш 10 років, і виконують свої повноваження протягом 6 років. Конституція, ст. 131; Закон про ВРЮ, ст. 1, 3, 5, 6.

Кожен, хто відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду судді, має право звернутися до кваліфікаційної комісії із заявою і скласти кваліфікаційний іспит. До заяви додаються копії паспорта, диплома про вищу юридичну освіту, трудової книжки і декларації про доходи за минулий рік. Після отримання документів обласне управління ДСА перевіряє зазначені відомості, а також отримує від органів МВС та закладів охорони здоров'я довідки про відсутність чи наявність у кандидата судимості, хронічних психічних захворювань чи рішень про визнання його обмежено дієздатним або недієздатним. Після завершення таких перевірок кандидат допускається до складання кваліфікаційного іспиту, який полягає у виявленні знань та рівня професійної підготовки кандидата і ступеня його готовності здійснювати правосуддя. Іспит складається з письмового завдання і усної співбесіди. Письмове завдання виконується кандидатом самостійно і включає написання реферату на задану тему і складання проектів процесуальних документів. За результатами іспиту, а також з урахуванням рівня професійних знань і моральних якостей кандидата, кваліфікаційна комісія може дати рекомендацію для його призначення на посаду судді. Особи, які склали кваліфікаційний іспит, але не отримали рекомендацію за браком вакантних посад, заносяться до резервів кандидатів (які формуються окремо по кожній області) і враховуються як кандидати на наступні вакантні посади протягом трьох років.

Секція ВРЮ з питань підготовки подань про призначення суддів уперше попередньо вивчає матеріали щодо кандидатів, рекомендованих кваліфікаційними комісіями. Як правило, цей процес включає проведення співбесіди з кандидатом. Після цього кандидатури розглядаються на засіданні ВРЮ, під час якого будь-який із членів може ставити кандидатові додаткові запитання; нездатність дати правильну відповідь на будь-яке запитання може виявитися достатньою для відмови у внесенні Президенту подання про призначення. Рішення ВРЮ можуть бути оскаржені до суду, але такі випадки не були відомі жодному з респондентів. Президент не зв'язаний рекомендацією ВРЮ і може відмовити у призначенні будь-кому з кандидатів. Кандидати, яких було призначено суддями, мають скласти присягу у присутності Президента, голів найвищих судових органів, ВРЮ і ДСА, а також Міністра юстиції; хоча за дорученням Президента церемонія складання присяги може проводитися у присутності керівництва виконавчої і судової влади відповідної області (як це майже завжди і відбувається на практиці).

Суддя, строк повноважень якого закінчився, як правило має бути рекомендований для обрання суддею безстроково, якщо відсутні обставини, що перешкоджають цьому. Такі судді проходять кваліфікаційну атестацію у формі усної співбесіди з ВККС, спрямовану на оцінку діяльності судді на посаді впродовж п'ятирічного строку. Голова ВСУ чи вищого спеціалізованого суду вносить до подання про обрання судді безстроково, до якого додаються такі ж документи, що й під час першого призначення, а також довідка про показники роботи судді за останні 5 років. Зокрема, в довідці зазначається інформація щодо кількості і категорій розглянутих справ, кількості скасованих рішень (із зазначенням підстав скасування) і кількості порушених дисциплінарних проваджень і рішень про накладення дисциплінарних стягнень. Комітет ВРУ з правової політики попередньо розглядає подання про обрання кандидата, в тому числі перевіряє звернення і скарги щодо його діяльності на посаді судді і проводить співбесіду з кандидатом, під час якої йому можуть бути поставлені запитання як суто юридичного характеру,

так і з приводу конкретних справ, які розглядалися суддею за останні 5 років. Усі кандидатури, незалежно від наявності рекомендації Комітету, розглядаються на пленарному засіданні ВРУ, під час якого кожен депутат має право ставити кандидатам додаткові запитання. Нарешті, ВРУ проводить голосування щодо обрання судді на посаду шляхом відкритого фіксованого голосування.

На думку майже всіх респондентів, діяльність окружних кваліфікаційних комісій є вкрай незадовільною. Члени комісій діють на громадських засадах, а тому вивчення матеріалів щодо кандидатів здійснюється в кращому випадку поверхнево. Подекуди комісії не здатні навіть відсіяти кандидатів, які не відповідають вимогам щодо віку і стажу роботи або мають попередні судимості. За відсутності єдиних правил підбору кандидатів і оцінювання рівня їх знань, кожна комісія використовує власний підхід і критерії. Зокрема, кожна комісія має власний список тем рефератів і запитань, що виносяться на співбесіду, які можуть стосуватися будь-якої галузі права. Реферати, підготовлені кандидатами, рідко перевіряються належним чином, і побутує переконання, що кандидати рідко пишуть реферати самостійно, а натомість завантажують їх з мережі Інтернет чи користуються послугами тінювих “фірм”, які спеціалізуються на написанні наукових робіт під замовлення. Усна співбесіда зазвичай є суб’єктивною, непрозорою або й простою формальністю. Загалом, це має наслідком низький рівень кваліфікованості багатьох осіб, рекомендованих на посаду судді. Наприклад, деякі з кандидатів, які розглядаються ВРЮ, ніби-то не здатні відповісти на запитання, що охоплюються програмою першого курсу навчання на юридичному факультеті, і не знають про важливі юридичні події, такі як прийняття нових кодексів. За інформацією ВККС, біля 10% суддів, перший строк повноважень яких закінчився і які є кандидатами на безстрокове обрання, під час співбесіди з ВККС не можуть відповісти на прості запитання з матеріального і процесуального права.

Всі ці проблеми означають, що на практиці процес підбору суддівських кадрів є надзвичайно суб’єктивним і майже повністю залежить від голови відповідного суду. Найчастіше основними критеріями, важливими для призначення суддею, вважаються особисті чи ділові зв’язки кандидата, хабарництво і інші суб’єктивні чинники, а не його професійні чи моральні якості. Оскільки формальні правила щодо відбору кандидатів з числа резервістів відсутні, голови судів, як правило, переглядають списки осіб, які склали іспит, і попередньо узгоджують певну кандидатуру, яка потім формально рекомендується для призначення кваліфікаційною комісією. Більше того, голова суду не зв’язаний переліком кандидатів, занесених до резерву, і може запропонувати, щоб вибраний ними кандидат склав іспит і отримав рекомендацію попереду тих, хто простояли кілька років у резерві. Складається загальне враження, що потрапити в резерв кандидатів не складно; складність полягає у тому, щоб вийти з резерву. Зрозуміло, що більшість голів судів схвально ставиться до існуючої практики, стверджуючи, що вони рекомендують лише найбільш кваліфікованих кандидатів. Проте відсутність оцінок чи рейтингів кандидатів за результатами кваліфікаційних іспитів унеможлиблює перевірку цього аргументу. І, звичайно ж, неможливо пояснити, яким чином помічники суддів чи інші працівники судів, які обрали низькооплачувані роботи з тим, аби через кілька років самим стати суддями, інколи не здатні досягти цієї мети навіть після 10 і більше років у резервних списках, в той час як інші кандидати, маючи лише 3 роки досвіду будь-якої роботи у галузі права, призначаються суддями одразу після складання іспиту. Слід також зауважити, що цей процес вважається більш корумпованим у господарських судах.

Додаткові проблеми пов’язані також з роллю ВРЮ у процесі призначення суддів. Як представники суддівського корпусу, так і інші фахівці критикують склад ВРЮ, серед 20 членів якої є лише четверо суддів. Це вочевидь суперечить міжнародним стандартам суддівської незалежності і є інструментом здійснення політичного та іншого впливу на правосуддя. Оскільки члени ВРЮ виконують свої повноваження на громадських засадах, вони часто не мають часу для ретельного ознайомлення з матеріалами щодо кожного кандидата. Крім цього, запитання під час співбесіди з членами ВРЮ ніби-то занадто теоретизовані і можуть стосуватися суперечливих юридичних питань, які не мають однозначної відповіді, або вузько-теоретичних проблем, до яких конкретні члени ВРЮ мають особливий науковий інтерес. Судді часто посилювалися на факт, що діючий Міністр юстиції (який вважається одним з провідних експертів з європейського права) ставить кожному кандидату запитання, що стосуються Європейської Конвенції і практики її застосування Європейським Судом, на які багато кандидатів не можуть дати правильних відповідей. Тим не менше, не зважаючи на ці неефективності і високий ступінь політизації, деякі спостерігачі вважають ВРЮ корисним фільтром, який здатний відсіяти біля

20% кандидатів, переважно через їх низький професійний рівень. *Див., наприклад:* КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 69.

Ці процедурні недоліки, на жаль, створили можливості для призначення “кишенькових” суддів. В одному звіті йшла мова про таке специфічне явище, як “судді-садженці”, що залежать від певних політиків, бізнесменів чи інших осіб, які сприяли їх призначенню (із використанням перелічених системних недоліків), і які використовують свій вплив для прийняття “потрібних” рішень. *Див.:* Там само, ст. 70. Проте незважаючи на цю досить невтішну картину, респонденти з-поза судової системи вважають, що особа все-таки може бути призначена суддею не вдаючись до корупції чи зв’язків, особливо у невеликих містах, у яких, як правило, є лише один кандидат на кожну суддівську вакансію.

Законом не визначені часові терміни, протягом яких Президент чи ВРУ мають прийняти остаточне рішення щодо призначення чи обрання судді. Тому ця процедура може, на практиці, займати від 6 до 18 місяців від моменту отримання подання. Деякі депутати під різними приводами відмовляються голосувати за обрання суддів, вочевидь намагаючись помститись суддям за винесення певних рішень, що зачепили їх інтереси. Все це призводить до марної трати дефіцитних бюджетних коштів, оскільки судді, строк повноважень яких закінчився, не можуть бути автоматично звільнені з посади і продовжують отримувати заробітну плату поки питання щодо їх обрання розглядається ВРУ; водночас, вони не мають права розглядати судові справи протягом цього часу.

З 2003 р. по жовтень 2005 р. кваліфікаційні комісії загальних, господарських і військових судів рекомендували для першого призначення, відповідно, 1 485, 220 і 16 кандидатів. За цей же час Президентом було вперше призначено 990 суддів. ВККС рекомендувала для безстрокового обрання 1 016 суддів, а ВРУ було обрано 1 593 суддів.

У 2004 р. 533 кандидати були допущені до складання кваліфікаційних іспитів, і 494 (92.7%) склали їх успішно. ВРЮ розглянула матеріали щодо 400 кандидатів, рекомендованих кваліфікаційними комісіями, і внесла подання про перше призначення щодо 340 з них (85%), а 362 суддів були призначені вперше. У 2005 р. ВРЮ розглянула матеріали щодо 506 кандидатів, рекомендованих кваліфікаційними комісіями, і внесла подання про перше призначення щодо 405 (80%). З числа 552 суддів, щодо яких у 2004 р. було внесено подання про безстрокове обрання, ВРУ було обрано 469, в тому числі 195 суддів апеляційних судів і 258 суддів місцевих судів.

Фактор 3: Підвищення кваліфікації суддів

Судді зобов’язані на регулярній основі проходити професійно підготовлені безоплатні курси підвищення кваліфікації, теми яких переважно визначаються самими суддями і які інформують їх про зміни і розвиток законодавства.

| Висновок | Оцінка: Нейтральна |
|--|---------------------------|
| <p>Формально, судді не зобов’язані проходити регулярні курси з підвищення кваліфікації. АСУ проводить окремі тематичні семінари з різноманітних тем і розробила Концепцію системи навчання суддів, яка передбачає обов’язок суддів проходити місячні курси з підвищення кваліфікації в АСУ не рідше ніж раз на 5 років, але повноцінній реалізації цих положень перешкоджає брак коштів. Судді також беруть участь у семінарах, організованих численними іншими державними, неурядовими, приватними та донорськими організаціями. Ці тренінги здебільшого носять спонтанний характер, але судді часто відіграють значну роль у визначенні їх тематики.</p> | |

Аналіз:

Судді в Україні не зобов’язані брати участь у регулярних курсах з підвищення кваліфікації, хоча Кодекс професійної етики судді передбачає, що суддя повинен “підтримувати свою професію”

компетентність на належному рівні”. Див.: ст. 5. Крім цього, судді раз на 5 років проходять двотижнєве стажування у вищестоящих судах. Участь у решті заходів з підвищення кваліфікації залежить від старанності кожного судді. Наприклад, деякі судді вважають, що підвищення кваліфікації обмежується їх роботою і вирішенням конкретних справ.

Законом про судоустрій було передбачено утворення АСУ, державного вищого навчального закладу, який здійснює, зокрема, підвищення кваліфікації суддів. Див.: ст. 129.2(2). АСУ була формально заснована Указом Президента № 918/2002 у жовтні 2002 р. і почала функціонувати у березні 2003 р. Крім центрального офісу у Києві, у 2004 р. були утворені 7 регіональних відділень АСУ у містах, які вважаються “класичними” центрами юридичної освіти, аби залучити до викладання в АСУ викладачів цих вузів. На сьогодні викладачами АСУ є понад 70 професорів-сумісників, переважно з числа досвідчених діючих суддів і суддів у відставці, а також викладачів юридичних факультетів, які пройшли спеціальні курси з методології інтерактивного навчання і освіти для дорослих. АСУ є учасником Лісабонської мережі з обміну інформацією про навчання суддів і прокурорів, що діє при Раді Європи, і Міжнародній організації суддівської освіти. Вона також тісно співпрацює з рядом міжнародних донорів, такими як Посольства США, Канади і Франції, ПРООН, ОБСЄ і Фонд “Відродження”.

Фундаментальною перешкодою для функціонування АСУ є те, що держава досі ігнорувала її фінансові потреби. Так, у 2003-2005 рр. АСУ отримала, відповідно, 0,8 млн., 2,7 млн. і 1,3 млн. гривень з Державного бюджету. Для порівняння, це у 5 разів менше, ніж бюджет Академії Генеральної прокуратури на 2005 р., і у 56 разів менше, ніж бюджет Академії Державної податкової служби. Щоправда, у 2006 р. державне фінансування АСУ збільшено до 8 млн. гривень, але цього буде недостатньо, зокрема, для запланованої реконструкції приміщення в Києві чи в регіонах, а також для будівництва готелів для приїжджих слухачів. Крім цього, АСУ досі не має власного приміщення у Києві. У січні 2005 р. КМУ юридично передав їй приміщення, що належить Міністерству промислової політики, але останнє досі відмовляється виконувати це розпорядження. Через це АСУ доводиться орендувати лекційний зал у Національного університету імені Тараса Шевченка і платити за це зі свого бюджету. АСУ також не може платити достатню заробітну плату викладачам, хоча судді-викладачі продовжують отримувати заробітну плату за основним місцем роботи під час викладання в Академії.

Незважаючи на ці труднощі, АСУ докладає зусиль щодо вдосконалення існуючої системи суддівської освіти і підвищення кваліфікації. Зокрема, вона розробила навчальні модулі і програми, підготувала викладацькі кадри і надрукувала посібники для майбутніх програм. Вона також розробила Концепцію системи навчання суддів, у якій викладене її бачення щодо майбутньої діяльності. Відповідно до Концепції, судді, обрані безстроково, будуть зобов'язані проходити місячне навчання в АСУ не рідше ніж раз на 5 років. Досі ж діяльність АСУ стосувалася переважно проведення короткострокових тематичних семінарів, які, схоже, користуються популярністю серед суддів. За час існування АСУ було проведено понад 30 таких занять з різноманітних тем, таких як право інтелектуальної власності, цінні папери, медіація, ювенальна юстиція, відновлювальне правосуддя, відносини між судовою владою і ЗМІ, методи планування розгляду справ, огляди нових кодексів, а також семінари для навчання майбутніх викладачів. В цих заходах взяли участь понад 1 200 суддів, в тому числі понад 700 суддів лише у 2005 р. В межах спільної програми АСУ з ПРООН було проведено 8 семінарів для підготовки майбутніх викладачів з числа суддів і працівників апарату господарських судів, присвячених переважно навчанню суддівським навичкам і діловодству. Із 586 учасників, 68 були відібрані в якості викладачів. АСУ також реалізує спільний проект з Українською правничою фундацією і Фондом “Відродження”, який передбачає навчання суддів апеляційних судів з питань Європейської Конвенції і прецедентів Європейського Суду. Цей інтенсивний комплексний курс складається з 6 занять, присвячених окремим статтям Конвенції і практиці Європейського Суду по їх застосуванню. Передбачається, що в результаті цього проекту в кожному апеляційному суді буде один суддя-експерт з питань європейського права, який виконуватиме роль консультанта для решти суддів області.

Починаючи з 2005 р. АСУ започатковано так званий висхідний підхід до формування щорічних навчальних планів. Так, у жовтні кожного року АСУ збирає рекомендації щодо тематики навчання від голів судів, які надають свої пропозиції після консультацій з суддями, а також від зацікавлених міжнародних донорів та неурядових організацій. На основі цих рекомендацій АСУ розробляє проекти навчальних планів для кожної категорії слухачів, які мають бути схвалені

Вченою радою АСУ (яка складається з керівництва і викладачів АСУ і представників найвищих судових органів) у грудні. Остаточний навчальний план надсилається до кожного суду у січні поточного року, аби судді могли заздалегідь ознайомитися з ним і відповідним чином планувати свій розклад.

При ВСУ також функціонує Центр по підвищенню кваліфікації суддів та працівників апарату. Основним напрямком діяльності Центру є планове проходження стажування у ВСУ суддями апеляційних судів. Такі курси переважно складаються з 25-30 лекцій протягом 10 днів, присвячених найбільш проблемним чи новим питанням матеріального та процесуального цивільного і кримінального права. Крім цього, Центр проводить окремі семінари і конференції за підтримки ряду міжнародних донорів, таких як АВА/CEELI, International Research and Exchanges Board (IREX), ОБСЄ, Швейцарське агентство розвитку та співробітництва і USAID. Темі попередніх семінарів охоплювали, зокрема, корпоративне управління і права інвесторів, ювенальну юстицію, питання, пов'язані з Європейською Конвенцією (наприклад, свобода слова і право на приватне життя), і регіональні семінари, присвячені новим Цивільному процесуальному кодексу (ЦПК) і Кодексу адміністративного судочинства (КАС). Саме останні програми утворюють кістяк діяльності Центру, що пояснюється відсутністю належного державного фінансування. Так, щорічні видатки на утримання Центру впродовж 2003-2006 рр. були в межах 54-105 тис. гривень. Щорічні навчальні плани затверджуються Правлінням Центру, до складу якого входять судді ВСУ і апеляційних судів; при цьому враховуються пропозиції міжнародних донорів і суддів, які брали участь у семінарах. Надана дослідницькій групі інформація про діяльність Центру за останні кілька років зведена у наступній таблиці.

ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРУ ВСУ ПО ПІДВИЩЕННЮ КВАЛІФІКАЦІЇ СУДДІВ

| Рік | 10-денні стажування для суддів апеляційних судів | | Семінари, організовані за підтримки міжнародних донорів | |
|---------------|--|-------------------|---|-----------------|
| | К-кість заходів | К-кість учасників | | К-кість заходів |
| 2003 | 7 | 75 | 2003 | 7 |
| 2004 | 4 | 85 | 2004 | 4 |
| 2005 | 17 | 255 | 2005 | 17 |
| ВСЬОГО | 28 | 415 | ВСЬОГО | 28 |

Схожим чином, чимало апеляційних судів організують щомісячні семінари для суддів місцевих судів в межах своєї юрисдикції, тематика яких планується заздалегідь з урахуванням пропозицій місцевих суддів. Наприклад, більшість київських суддів, як правило, залишають вільною останню середу кожного місяця, аби взяти участь у таких семінарах. Проте деякі апеляційні суди проводять такі тренінги лише для власних суддів. ВГС і апеляційні господарські суди також організують окремі (несистематичні) семінари, присвячені різним типам предметної юрисдикції цих судів. ВАС планує найближчим часом заснувати власний центр з підвищення кваліфікації суддів, а поки що проводить серію регіональних семінарів, присвячених новому КАС, для суддів місцевих загальних і господарських судів за фінансового сприяння Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ).

Судді також мають можливість брати участь у численних навчаннях, що організуються рядом неурядових організацій. Найбільш помітною серед них є Центр суддівських студій – благодійна громадська організація утворена спільно українськими та швейцарськими суддями, яка досить тісно співпрацює зі згаданим Центром ВСУ по підвищенню кваліфікації. Оскільки Центр проводить тренінги за підтримки ряду донорів, таких як Швейцарське агентство розвитку, Посольства Франції і Нідерландів і Рада Європи, тематика цих семінарів майже виключно залежить від вимог донорів, хоча ВСУ ніби-то приймає участь у затвердженні навчальних планів. Зокрема, за останні роки Центром проводилися навчання з питань суддівської незалежності і етики, ролі суду на стадії досудового слідства, судових прецедентів, відносин судової влади зі ЗМІ і виконавчою владою, боротьби з корупцією, гуманізації кримінального судочинства, виконання судових рішень, нових Цивільного і Господарського кодексів, а також Європейської Конвенції. Всі семінари проводяться із застосуванням інтерактивної методики і включають теоретичний і практичний компонент, а їх орієнтовною аудиторією, як правило, виступають судді апеляційних судів і більш досвідчені місцеві судді. До викладання

залучаються судді КСУ, ВСУ і апеляційних судів, які пройшли спеціальну підготовку, а також міжнародні експерти.

Крім цього, ряд організацій (наприклад, ABA/CEELI, ОБСЄ і Інститут прикладних гуманітарних досліджень) організують навчання для суддів з питань виборчого законодавства і адміністративного судочинства спільно з ВСУ і ВАС. Міністерство юстиції також виступає організатором серії 70 регіональних семінарів щодо застосування КАС при вирішенні виборчих спорів під час парламентських виборів, що відбудуться у березні 2006 р. Судді часто беруть участь у семінарах, організованих іншими державними органами і приватними організаціями.

Незважаючи на існування численних можливостей для підвищення професійного рівня суддів, більшість з них "абсолютно спонтанні і неадекватні. ... Заходи, що проводяться неурядовими організаціями, донорами і іншими діячами, аби заповнити прогалини, заслуговують на похвалу, але не містять ознак систематичного підходу до підготовки суддів". *Див.:* Дейвід Блек, Річард Блю. Концепція зміцнення верховенства права і боротьби з корупцією в Україні: Рекомендації для допомоги USAID (CONCEPT PAPER ON RULE OF LAW STRENGTHENING AND ANTI-CORRUPTION IN UKRAINE: RECOMMENDATIONS FOR USAID ASSISTANCE). – USAID, травень 2005 р. – Ст. 8 (*далі* – Дейвід Блек, Річард Блю). Справді, складається враження, що різні організації, які займаються підвищенням кваліфікації суддів, майже не координують свою діяльність, хоча АСУ намагається взяти усі подібні заходи під свій контроль. Так, у 2004 р. вона навіть спромоглася надіслати досить суперечливого, хоча й безуспішного, листа на ім'я голів судів за підписами Голів ВСУ і ДСА, у якому стверджувалося, що навчальні заходи для суддів, які проводяться іншими організаціями без попереднього погодження з АСУ, часто дублюють інформацію, є безсистемними і безпідставно відволікають суддів від виконання своїх основних обов'язків. Через це наголошувалося на неприпустимості направлення суддів для участі у таких семінарах у робочий час. Тим не менше, більшість суддів стверджують, що, незважаючи на надмірне навантаження, вони майже ніколи не відмовляються від участі у семінарах, особливо якщо вони стосуються нових категорій справ чи навчання практичним навичкам або створюють можливості для обговорення проблемних питань з колегами, і вважають за доцільне збільшення кількості таких заходів у майбутньому.

Фактор 4: Представництво національних меншин і жінок

Серед кандидатів на суддівські посади, як і серед суддів загалом, присутні як чоловіки, так і жінки, а також представники національних та релігійних меншин.

| Висновок | Оцінка: Позитивна |
|---|--------------------------|
| <p>Законодавство забезпечує рівність прав представників кожної статі, а також національних і релігійних меншин у процесі добору і призначення суддів. Хоча офіційна статистика з цих питань відсутня, опитування свідчать, що жінки добре представлені серед суддівського корпусу, але кількість чоловіків на керівних посадах і у найвищих судових органах є набагато більшою. Аналогічно, серед суддів є чимало представників різних національних меншин.</p> | |

Аналіз:

Законодавство України гарантує рівність прав кандидатів у процесі добору і призначення суддів, незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань та інших обставин. *Див.:* Закон про судоустрій, ст. 60.2; Закон про статус суддів, ст. 8.2. За отриманою інформацією, ці положення дотримуються на практиці, хоча дослідницька група не змогла отримати офіційної статистики про статевий та етнічний склад суддівського корпусу.

За оцінками більшості респондентів, біля 60% суддів місцевих і апеляційних судів є жінками. Водночас, більшість опитаних вважають, що кількість жінок на адміністративних посадах в судах (голови і заступники голів судів) є незначною. Аналогічно, серед суддів найвищих судових органів дуже мало жінок. Наприклад, з 22 осіб, які призначалися на посади суддів КСУ до 2005 р.,

було лише 3 жінки, а серед 9 суддів, нещодавно призначених на вакантні посади З'їздом суддів і Президентом – лише одна жінка. Серед 82 діючих суддів ВСУ – лише 15 жінок, і жодна з них не обіймає посади заступників Голови Суду чи голів судових палат. Хоча серед заступників Голови і голів судових палат ВГС так само відсутні жінки, вони загалом набагато краще представлені у суддівському корпусі: серед 79 діючих суддів – 36 жінок. З числа 41 судді ВАС суду, обраного станом на січень 2006 р., 14 представниць жіночої статі. Нарешті, серед 77 членів РСУ є лише 8 жінок. Хоча кількість жінок серед суддів судів обласного рівня є значною, лише два апеляційні загальні суди і лише 5 місцевих господарських судів мають голів-жінок. Крім цього, схоже, що жінки традиційно частіше призначаються до складу палат апеляційних судів у цивільних справах, а чоловіки – до складу палат у кримінальних справах. Ніхто з респондентів не пов'язував таку ситуацію з існуванням дискримінації за статевою ознакою, хоча жоден з них також не зміг навести інших конкретних пояснень.

Переважна більшість населення України вважають себе етнічними українцями (майже 78%, за даними перепису населення 2001 р.). Найбільшою національною меншиною є росіяни (біля 17%), але дослідницька група не змогла отримати даних про відсоток суддів-росіян. Однак результати інтерв'ю не свідчать про наявність будь-яких проблем з представленістю національних та релігійних меншин у суддівському корпусі. Наприклад, Луганська область і АРК є місцями компактного проживання етнічних татар, які, за свідченнями опитаних, добре представлені на різних рівнях судової системи, в тому числі і на адміністративних посадах (зокрема, голова Луганського апеляційного господарського суду). Так само, в Одеській області, в якій проживають представники 116 етнічних груп, серед суддів представлені етнічні росіяни, вірмени, болгари, грузини, греки і євреї, як в районах їх компактного проживання, так і на різних рівнях судової системи. Наприклад, в Апеляційному суді Одеської області є два судді-болгарина.

Єдиним можливим законодавчим обмеженням прав суддів з числа національних меншин є вимога щодо володіння державною мовою (*див.*: Конституція, ст. 127; Закон про судоустрій, ст. 59.2; Закон про статус суддів, ст. 7.1), але це не вбачається перешкодою для призначення на посаду судді. Ця вимога, зокрема, пов'язана з нормою про те, що судочинство здійснюється державною мовою, якою мають складатися усі процесуальні документи, хоча в кримінальному процесі, як виняток, судочинство може здійснюватися мовою більшості населення відповідної території. *Див.*: Закон про судоустрій, ст. 10; Цивільний процесуальний кодекс, ст. 7 (ВВР, 2004 р., № 40-42, ст. 492; останні зміни *див.* у ВВР, 2005 р., № 52, ст. 562) (*далі* – ЦПК); Кримінально-процесуальний кодекс, ст. 19 (ВВР, 1961 р., № 2, ст. 15; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 12, ст. 105) (*далі* – КПК); Кодекс адміністративного судочинства, ст. 15 (ВВР, 2005 р., № 35-37, ст. 446; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 1, ст. 16) (*далі* – КАС). Водночас, судові процеси у південних та східних областях проводяться переважно російською мовою, яка є основною мовою більшості населення цих областей.

II. Судові повноваження

Фактор 5: Судовий перегляд законодавчих актів

Орган судової влади має право остаточно визначати конституційність законів та інших офіційних актів, і рішення цього органу виконуються.

| Висновок | Оцінка: Нейтральна |
|---|---------------------------|
| КСУ є єдиним органом, вповноваженим визначати конституційність законів та інших офіційних актів. Як правило, рішення КСУ вважаються справедливими і незалежними, хоча коло осіб, які мають право на звернення до Суду, обмежене; зокрема, громадяни можуть звертатись до КСУ лише з приводу офіційного тлумачення законодавства, а не визначення його конституційності. Рішення КСУ є обов'язковими і здебільшого дотримуються на практиці, але уряд все-таки знаходить можливості обійти окремі рішення. Починаючи з жовтня 2005 р. і на час написання цього ІСР, КСУ досі не здатний здійснювати свої повноваження, оскільки ВРУ відмовляється провести церемонію приведення до присяги новопризначених суддів. | |

Аналіз:

КСУ “є єдиним органом конституційної юрисдикції[, який] вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України”. Конституція, ст. 147. КСУ складається з 18 суддів, по шість з яких призначаються Президентом, ВРУ і З’їздом суддів на 9 років без права призначення на повторний строк. Там само, ст. 148. КСУ здійснює наступні повноваження: вирішення питань про відповідність Конституції (конституційність) законів та інших правових актів ВРУ, актів Президента, КМУ і ВР АРК; офіційне тлумачення Конституції та законів; і дача висновків про конституційність міжнародних договорів і дотримання конституційної процедури імпічменту Президента. Там само, ст. 150-151; Закон про КСУ, ст. 13. Нарешті, КСУ дає висновки щодо відповідності конституційним вимогам законопроектів про внесення змін до Конституції. Конституція, ст. 159.

Право на звернення до КСУ залежить від того, яка саме категорія питань розглядається. Лише Президент, не менш як 45 народних депутатів, ВСУ, Уповноважений ВРУ з прав людини і ВР АРК є суб’єктами права на конституційне подання з питань конституційності правових актів. Конституція, ст. 150; Закон про КСУ, ст. 40. Президент і КМУ є суб’єктами права на конституційне подання з питань конституційності міжнародних договорів, а ВРУ є суб’єктом права на конституційне подання щодо дотримання процедури імпічменту Президента чи внесення змін до Конституції. Закон про КСУ, ст. 41. Будь-які органи державної влади і місцевого самоврядування можуть внести подання стосовно офіційного тлумачення законодавства, а громадяни і юридичні особи є суб’єктами права на конституційне звернення стосовно офіційного тлумачення, якщо це має на меті забезпечення захисту їх конституційних прав. Там само, ст. 41-43. Це означає, що громадяни і суди загальної юрисдикції не мають права звертатися до КСУ з питань, що стосуються конституційності законодавства. Якщо у суду загальної юрисдикції при здійсненні правосуддя виникають сумніви щодо конституційності певної норми, яка підлягає застосуванню, він може зупинити провадження і звернутися до ВСУ для вирішення питання щодо звернення до КСУ. Закон про судоустрій, ст. 47.2(4); Закон про КСУ, ст. 83; ЦПК, ст. 8.3; КАС, ст. 9.5. На практиці такі випадки виникають дуже рідко, і навіть коли вони трапляються, ВСУ майже завжди відмовляє у зверненні до КСУ. Крім цього, вимоги для відкриття провадження за конституційним зверненням про офіційне тлумачення законодавства відрізняються від вимог, встановлених для аналогічних конституційних подань. В останньому випадку підставою є “практична необхідність” у офіційній інтерпретації, в той час як громадяни і юридичні особи мають продемонструвати “наявність неоднозначного застосування” законодавства судами чи іншими державними органами, яке може призвести до порушення їх конституційних прав. Закон про КСУ, ст. 93-94. Оскільки більшість громадян не мають вільного доступу до судових рішень та іншої правової інформації, доведення таких підстав може виявитися проблематичним. В деяких випадках судді КСУ самостійно відшукували такі колізії, якщо вони вважали, що у конституційному зверненні піднімалося особливо важливе правове питання. Тим не менше, відсутність права громадян звертатися безпосередньо до КСУ означає, що він не є цілком дієвим механізмом захисту прав людини.

Після внесення конституційного подання чи звернення до КСУ, справа передається на розгляд однієї з трьох постійно діючих Колегій суддів, яка вирішує питання щодо відкриття провадження у справі. Закон про КСУ, ст. 46-49. Рішення Колегії може бути переглянуте на засіданні КСУ. Там само, ст. 50. В минулому були випадки, коли на засіданні КСУ скасовувалися рішення Колегії про відмову у відкритті провадження. Після відкриття провадження справа передається судді-доповідачу, який здійснює підготовку справи до розгляду і складає проект рішення. Регламент Конституційного Суду України (затверджений рішенням КСУ від 5 березня 1997 р.), пар. 13, 27 (ОБУ, 1997 р., № 20, ст. 87; остання редакція від 26 листопада 2003 р.) (далі – Регламент КСУ).

За результатами розгляду справ КСУ, як правило, приймає рішення, а також дає висновки з питань конституційності міжнародних договорів і дотримання конституційних процедур імпічменту і внесення змін до Конституції. Закон про КСУ, ст. 61-62. Правові акти “визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена ... процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності”. Конст., ст. 152; Закон про КСУ, ст. 15 (якою встановлено додаткову підставу – перевищення конституційних повноважень при прийнятті акта). Крім цього, якщо КСУ

в процесі розгляду справи виявив невідповідність Конституції інших правових актів (крім тих, які є предметом провадження), такі акти також визнаються неконституційними. Закон про КСУ, ст. 61.

Рішення КСУ “є обов’язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені”. Конституція, ст. 150; Закон про КСУ, ст. 69. Тобто, правові акти, “що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення [КСУ] рішення про їх неконституційність”. Конституція, ст. 152. Це означає, що рішення КСУ, з практичної точки зору, відіграють роль судового прецеденту. Хоча рішення КСУ, як правило, дотримуються на практиці, уряд все ж знайшов можливість обійти ряд рішень з приводу неконституційності окремих законів, щоб виконувати лише вигідні для нього рішення і ігнорувати інші. Наприклад, КСУ прийняв кілька майже аналогічних рішень щодо визнання неконституційними окремих положень щорічних Законів про Державний бюджет, в тому числі тих, які стосувалися бюджету судової системи. Незважаючи на це, кожен наступний Закон про Державний бюджет містить норми, що дослівно відображають положення, раніше визнані неконституційними. Інший приклад: у справі, яка розглядалася Європейським Судом, Уряд не повідомив Суд про винесення КСУ рішення, яке мало істотне значення для вирішення цієї справи. На жаль, КСУ не має жодних юридичних механізмів, аби змусити уряд поважати його рішення.

КСУ рідко вирішує занадто політизовані питання, а тому його рішення переважно вважаються досить справедливими і незалежними. Водночас, наприкінці 2003 р. КСУ був підданий жорсткій критиці за винесення кількох сумнівних рішень. Зокрема, КСУ підтвердив конституційність законопроектів про внесення змін до Конституції, які підтримувалися Адміністрацією Президента, незважаючи на те, що більшість незалежних національних та міжнародних експертів вважали ці зміни кроком назад на шляху до становлення верховенства права⁴. В іншому сумнозвісному рішенні КСУ дав офіційне тлумачення Конституції і встановив, що тодішній Президент Кучма може балотуватися на посаду втретє⁵.

Загалом, за 9 років діяльності КСУ отримав 559 конституційних подань (259 з яких стосувалися конституційності, а 300 – офіційного тлумачення законодавства) і 1 123 конституційні звернення. Сюди входять, зокрема, подання Президента (52), народних депутатів (242), Уповноваженого ВРУ з прав людини (9), державних органів (99) і органів місцевого самоврядування (118) і ВСУ (13), а також звернення громадян (869) і юридичних осіб (254). КСУ було прийнято 70 рішень стосовно конституційності і 69 рішень, в яких давалося офіційне тлумачення законодавства, а також 456 ухвал про відмову у відкритті провадження. Всього було переглянуто конституційність 240 правових актів, в тому числі 164 законів та інших актів ВРУ, 41 акта Президента і одного міжнародного договору, з яких 73 акти були визнані неконституційними повністю чи в окремій частині. 69 офіційних тлумачень законодавства були винесені за результатами подань і звернень Президента (9), народних депутатів (15), КМУ (1), ВСУ (2), державних органів (16) і органів місцевого самоврядування (3), громадян (10) і юридичних осіб (13). Крім цього, чимало громадян помилково вважають КСУ найвищим органом в судовій системі України, чим пояснюються спроби “оскаржити” до КСУ 3 497 рішень судів загальної юрисдикції. *Див., загалом: Микола Селівон. Конституційний Суд України: Дев’ятиріччя діяльності // Вісник Конституційного Суду України. – 2005 р. – № 4.*

Незважаючи на ці досягнення, починаючи з 18 жовтня 2005 р. КСУ виявився паралізованим і не здатним здійснювати свої конституційні повноваження. Того дня закінчився визначений Конституцією термін повноважень 9 суддів, внаслідок чого залишилося лише 5 діючих суддів КСУ (4 посади вже були вакантними на той час). Цього недостатньо як для вирішення питань про відкриття провадження у справах (які розглядаються на засіданнях КСУ, що є повноважними за умови присутності на них не менше 11 суддів, більшість з яких має проголосувати за прийняття рішення), так і для розгляду справ, провадження за якими вже відкрито (що відбувається на пленарних засіданнях КСУ, які є повноважними за умови присутності на них не менше 12 суддів, причому не менше 10 з них мають проголосувати за

⁴ Зокрема, ці законопроекти передбачали заміну безпосереднього обрання Президента на його обрання ВРУ, всупереч іншим положенням Конституції. *Див. критичний аналіз цього рішення у: Богдан А. Футей. Верховенство права в Україні: Крок вперед чи крок назад? // The Ukrainian Quarterly. – 2004. – Vol. 60 – P. 57.*

⁵ *Див. критичний аналіз цього рішення: Там само.*

прийняття будь-якого рішення). *Див.*: Закон про КСУ, ст. 50-51⁶. До честі Президента і З'їзду суддів, вони швидко призначили, відповідно, 3 і 6 суддів згідно власної конституційної квоти, тобто КСУ теоретично має достатній кворум. Але Закон про КСУ передбачає, що суддя КСУ вступає на посаду з дня складення ним присяги на спеціальному засіданні ВРУ, яке проводиться за участю Президента, Прем'єр-міністра і Голови ВСУ не пізніше як через місяць після призначення суддею. *Див.*: ст. 17. З причин суто політичного характеру, ВРУ досі відмовляється провести церемонію приведення суддів до присяги, а також заповнити 4 вакансії згідно власної квоти. Очевидно, народні депутати тлумачать їх право контролювати церемонію складення присяги як право вето щодо суддів, призначених за квотою Президента і З'їзду суддів. Це конституційно неприпустимо і може розцінюватися, як узурпація влади законодавчим органом. Більшість спостерігачів вважають, що справжньою причиною цієї ситуації є можливість перегляду КСУ конституційності змін до Конституції, які набрали чинності 1 січня 2006 р. і являють спробу трансформувати Україну на парламентську республіку. ВРУ було також винесено ряд інших важливих рішень, конституційність яких викликає сумніви, зокрема рішення про відставку КМУ від 10 січня 2006 р., яке було оскаржене Президентом до КСУ. Насправді ж представники ряду політичних партій, зокрема Партії Регіонів (лідером якої є Віктор Янукович, який програв минулорічні президентські вибори) і Комуністичної Партії, публічно підтвердили ці причини, заявивши, що вони продовжуватимуть блокувати будь-які спроби привести до присяги суддів КСУ, оскільки вони не довіряють Президентові і вважають, що новопризначені судді будуть повністю залежними від нього.

Ситуація, що склалася навколо КСУ, перебуває в центрі як національної, так і міжнародної уваги. Так, в Резолюції № 1466 Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 5 жовтня 2005 р. міститься заклик до відповідальних органів України “забезпечити оновлення складу [КСУ] ... без невиправданих зволікань після закінчення строку повноважень діючих суддів”. *Див.*: пар. 13.2. Венеціанська комісія і Моніторинговий Комітет ПАРЄ так само виступили з деклараціями, якими засуджуються “неприпустимі зволікання із оновленням складу” КСУ, внаслідок яких “правосуддя опинилося заручником політичних інтересів”, а країна перебуває в умовах політичного і правового вакууму. *Див.*: Декларації від 15 грудня 2005 р., 16 грудня 2005 р. і 24 січня 2006 р. Окремі українські політики, а також міжнародні фахівці навіть наполягають на тому, аби Президент, як гарант конституційного ладу, організував спеціальну церемонію для складення присяги новопризначеними суддями, наприклад, прямий телевізійний ефір за участю визначених законодавством посадових осіб. Але незважаючи на ці намагання, станом на кінець січня 2006 р. всі ці заклики залишилися поза увагою ВРУ, як результат чого КСУ залишається нефункціональним, а громадяни позбавлені доступу до конституційного правосуддя. Більшість експертів схиляються до думки, що КСУ навряд чи буде реанімовано до закінчення парламентських виборів у березні 2006 р.

Фактор 6: Судовий нагляд за адміністративною практикою

Судова влада має право переглядати адміністративні акти та зобов'язувати державні органи до конкретних дій, якщо існує законний обов'язок діяти.

Висновок

Оцінка: Позитивна

Новий КАС, хоча й не вважається досконалим, розширює повноваження судової влади щодо перегляду адміністративних актів і зобов'язання державних органів до конкретних дій. Формально було утворено мережу спеціалізованих адміністративних судів, і очікується, що після початку їх діяльності кількість адміністративних справ зростатиме. При вирішенні адміністративних спорів суди рідко проявляють упередженість на користь державних органів, хоча подекуди мають місце проблеми із виконанням таких рішень.

⁶ Про можливість виникнення такої ситуації попереджалосся принаймні за два місяці до неї. *Див.*: Богдан А. Футей. Конституційний Суд може залишитися без суддів? // Юридичний вісник України. – 2005 р. – № 34.

Аналіз:

Конституція гарантує кожному “право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб”. *Див.:* ст. 55. Крім цього, “кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними повноважень”. Там само, ст. 56.

У липні 2005 р. було прийнято новий КАС, який набрав чинності 1 вересня 2005 р. Він передбачає, що будь-які рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування і їх посадових осіб (*дали* – загальна назва “суб’єкти владних повноважень”) можуть бути оскаржені до адміністративних судів, завданням яких є захист прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. *Див.:* ст. 2. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори. Там само, ст. 4. До них, зокрема, належать спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень; спори з приводу публічної служби (прийняття і звільнення); і спори щодо правовідносин, пов’язаних з виборами чи референдумом. Там само, ст. 17. Це означає, що адміністративні суди компетентні переглядати законність, але не конституційність, правових актів Президента і центральних органів виконавчої влади. Суб’єкт владних повноважень, правовий акт якого оскаржується, зобов’язаний опублікувати оголошення про це у той самий спосіб, що й оскаржуваний правовий акт, із зазначенням часу і місця судового розгляду. Там само, ст. 171.3-4. Кожному гарантується право на звернення до адміністративного суду безпосередньо на підставі Конституції, і суд не має права відмовити в розгляді адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Там само, ст. 8. Тобто, особа, яка вважає, що порушено її права у сфері публічно-правових відносин, може звернутися з позовом до адміністративного суду. Там само, ст. 104. КАС передбачає існування двох рівнів місцевих адміністративних судів. Так, справи, в яких відповідачем виступають органи чи посадові особи місцевого самоврядування, підсудні місцевим загальним судам. За вибором позивача, цим судам або окружним адміністративним судам підсудні також справи щодо оскарження актів місцевих органів виконавчої влади чи їх посадових осіб. Решта адміністративних спорів підсудні окружним адміністративним судам, за винятком окремих категорій виборчих спорів, які підсудні ВАС. Там само, ст. 18. На прохання позивача, працівники апарату адміністративного суду мають надати йому допомогу в оформленні позовної заяви. Там само, ст. 105.2. У разі задоволення адміністративного позову суд може визнати оскаржуване рішення суб’єкта владних повноважень нечинним, зобов’язати його вчинити певні дії чи утриматися від вчинення певних дій і стягнути з нього кошти на відшкодування шкоди, завданої протиправним актом. Там само, ст. 162.2. КАС покладає обов’язок щодо доказування правомірності оскаржуваного акта на відповідача-суб’єкта владних повноважень. Там само, ст. 71.2.

Незважаючи на ці очевидно прогресивні норми, більшість суддів висловлюють розчарування і розгубленість з приводу КАС. Він був підписаний Президентом лише за три тижні до набрання ним чинності, і до цього більшість суддів місцевих і апеляційних судів не знали про його прийняття. Як наслідок, у них було дуже мало часу, аби вивчити положення КАС. На думку суддів як господарських, так і загальних судів, чи не найістотношою проблемою, що виникла внаслідок прийняття КАС, є відсутність чітких правил щодо розмежування предметної юрисдикції між різними судами, особливо з огляду на неузгодженість між нормами КАС і інших процесуальних кодексів. Наприклад, деякі положення можуть бути розтлумачені таким чином, що одночасно і адміністративний, і господарський суд мають юрисдикцію щодо певного спору (зокрема, це стосується податкових і земельних спорів, які знаходяться на межі економічних і управлінських правовідносин). За деякими повідомленнями, ВАС відмовився прийняти до своєї юрисдикції ряд справ, розглянутих місцевими і апеляційними судами відповідно до КАС, фактично обмеживши право на касаційний перегляд у цих справах, в результаті чого апеляційні суди були змушені скасувати рішення за нововиявленими обставинами (а саме, необхідність застосування інших процесуальних правил) і повернути їх на повторний розгляд до місцевих судів. Ні ВАС, ні ВСУ досі не видали жодних формальних роз’яснень чи методологічних порад щодо застосування цих суперечливих положень. Хоча обидва вищі суди визнають ці проблеми, вони стверджують, що надання таких роз’яснень на даний час неможливе через відсутність достатньої судової практики по застосуванню КАС. Вони також звертають увагу на небажання

ВГС співпрацювати у цих питаннях і ніби-то відмову його керівництва підтримати спільне тимчасове роз'яснення по КАС у вересні.

Згідно Закону про судоустрій, система адміністративних судів мала бути сформована протягом 3 років з часу набрання чинності Законом. *Див.*: Прикінцеві та перехідні положення, п. 3.16. На формальне виконання цього положення Президентом у жовтні 2002 р. було видано Указ № 889/2002, що передбачав утворення ВАС у складі 65 суддів. Крім цього, Указом Президента № 1417/2004 в листопаді 2004 р. було утворено мережу нижчих адміністративних судів, у складі 27 окружних адміністративних судів (по одному у кожній області) і 7 регіональних апеляційних судів. Хоча спочатку передбачалося, що межі апеляційних округів співпадатимуть з межами відповідних округів системи господарських судів (кількість яких на даний час складає 11), цю пропозицію було відкинуто, як стверджують, через політичні та фінансові фактори.

Практичну реалізацію названих Указів Президента можна назвати, в кращому випадку, повільною. Так, судді ВАС обираються невеликими групами. Перші 9 суддів були обрані на початку 2004 р., а ще 9 суддів були обрані через рік; загалом, на час проведення інтерв'ю для ICP було обрано 28 суддів ВАС, а рішення щодо ще 17 кандидатів очікувалися найближчим часом. Голову ВАС не могли призначити аж до грудня 2004 р. Оскільки Суд не міг офіційно розпочати свою діяльність за відсутності Голови, а новопризначені судді мали залишити своє попереднє місце роботи, ці судді були змушені провести цілий рік у неоплачуваній відпустці. ВАС почав проводити судові засідання 28 жовтня 2005 р., і кількість справ, які розглядаються щотижня, сягає близько 60. Станом на кінець 2005 р. на розгляд до ВАС надійшло біля 14 668 касаційних справ. Тобто, середньомісячне навантаження на кожного суддю ВАС складає біля 400 справ. На розгляд судових палат було передано 2 378 справ, з яких було розглянуто 428. Адміністративні суди нижчих ланок досі існують лише на папері, хоча вже було обрано біля 30 суддів. Очікується, що вся система почне діяти до кінця 2006 р. До цього функції окружних апеляційних судів здійснюватимуть місцеві загальні і господарські суди. *Див.*: КАС, Прикінцеві та перехідні положення, п. 4-5. Повільний поступ із утворенням адміністративних судів пояснюють відсутністю фінансування, що в свою чергу залежить, принаймні частково, від відсутності політичної волі. Наприклад, за оцінками ДСА, утворення окружних і апеляційних адміністративних судів вимагає, відповідно, 45,7 млн. і 40,6 млн. гривень, але у Державному бюджеті на 2005 р. на ці цілі було передбачено лише 16,8 млн. (36,8%) і 5,2 млн. (12,8%) гривень. На 2006 р. відповідні цифри складають лише 23,7 млн. і 10,3 млн. гривень.

Очікується, що навантаження на адміністративні суди буде досить високим. Кількість справ, які стосуються перегляду законності адміністративних актів, постійно збільшується. Повідомляється, що вона зросла у 38 разів у порівнянні з 1992 роком. За оцінками, проведеними у 2004 р., 12% усіх справ, що надходять до загальних судів, і 8% усіх справ, що надходять до господарських судів можна класифікувати як публічно-правові. Водночас, за інформацією ВАС, короткий досвід його діяльності свідчить, що ці цифри є ближчими, відповідно, до 30% і 40-60%. Ряд суддів також вважають, що оскільки рішення і дії центральних органів виконавчої влади тепер можуть бути оскаржені безпосередньо до адміністративного суду, кількість таких скарг збільшиться. Як приклад наводиться нещодавній гучний випадок, коли колишній Генеральний прокурор на підставі КАС успішно оскаржив Указ Президента про своє звільнення з посади. Детальніше *див.* Фактор 20.

Загалом вважається, що при розгляді адміністративних справ як загальні, так і господарські суди переважно діють об'єктивно і рідко виявляють упередженість на користь державних органів. Про достовірність цього твердження свідчать цифри у наступній таблиці.

ПЕРЕГЛЯД СУДАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ (тис.)

| | 2003 | 2004 | 2005 (I півріччя) |
|---|------|------|-------------------|
| Кількість скарг, що надійшли до судів | 45,3 | 76,4 | 22,1 |
| Кількість винесених рішень | 36,4 | 55,4 | 8,8 |
| Кількість справ, вирішених на користь позивачів | 31,9 | 48,3 | 6,3 |
| | 2003 | 2004 | 2005 (I півріччя) |

Джерело: Управління узагальнення судової практики та аналітичної роботи з питань застосування законодавства ВСУ. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2003 р. (за даними судової статистики); Управління узагальнення судової практики та аналітичної роботи з питань застосування законодавства ВСУ. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2004 р. (за даними судової статистики); Управління узагальнення судової практики та аналітичної роботи з питань застосування законодавства ВСУ. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2005 р. (за даними судової статистики) (*далі вживатиметься спільна назва – ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.*)

Водночас, подекуди мають місце проблеми із виконанням рішень, винесених проти державних органів, які можуть висловлювати обурення з приводу таких рішень і вважають, що судова влада, як одна з гілок державної влади, повинна охороняти інтереси держави. Наприклад, протягом 2005 р. кілька найвищих посадових осіб держави виступали з критикою судів за занадто велику кількість рішень, винесених проти податкових органів, стверджуючи, що через ці рішення держава щороку втрачає величезні суми коштів, а отже суди не повинні скаржитися на те, що держава не забезпечує їх належним фінансуванням. Крім цього, адвокати, які представляють державні органи, зазвичай намагаються оскаржити такі судові рішення до найвищих інстанцій через побоювання втратити роботу, навіть якщо в приватних розмовах вони погоджуються з рішеннями місцевих судів. Нарешті, внутрішні інструкції, що регулюють діяльність ряду державних структур, ніби-то містять вказівки працівникам не виконувати “незаконних судових рішень”.

Фактор 7: Судові повноваження щодо громадянських свобод

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

| Висновок | Оцінка: Позитивна |
|--|--------------------------|
| <p>Судова влада має виключну, остаточну юрисдикцію щодо всіх справ, які стосуються громадянських прав і свобод, і часто виступає ефективним захисником цих прав. Конституція також гарантує право кожного звертатися за захистом до Європейського Суду після використання всіх національних засобів правового захисту, і українські громадяни активно користуються цим правом. Також підвищується обізнаність українських суддів з міжнародно-правовими стандартами у галузі прав людини, які активніше застосовуються у судових рішеннях.</p> | |

Аналіз:

Конституція поширює юрисдикцію судів “на всі правовідносини, що виникають у державі”. *Див.:* ст. 124. Нею також забороняється “створення надзвичайних та особливих судів”. Там само, ст. 125. Це означає, що суди загальної юрисдикції наділені повноваженнями розглядати справи, які стосуються громадянських прав і свобод. Зокрема, Конституція гарантує, що “права і свободи людини і громадянина захищаються судом”. Там само, ст. 55. Крім цього, з огляду на пряму дію конституційних норм, “звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується”. Там само, ст. 8. В Розділі II Конституції перелічені важливі громадянські та політичні права і свободи, до яких належать, серед інших, рівність перед законом (ст. 24), право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), недоторканність житла, таємниця кореспонденції і свобода від втручання в особисте і сімейне життя (ст. 30-32), право на свободу слова (ст. 34), право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), право на участь в управлінні державними справами, в тому числі через реалізацію виборчих прав (ст. 38), і право на проведення мітингів і демонстрацій (ст. 39).

Важливою ілюстрацією юрисдикції судів у справах, які стосуються громадянських свобод, є повноваження суду санкціонувати затримання особи. Відповідно до Конституції, “ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду...”.

Див.: ст. 29; *див. також*: КПК, ст. 14. Правоохоронні органи “можуть застосовувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом” у разі нагальної необхідності запобігти чи перепинити злочин, і кожний має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання. Конституція, ст. 29. На практиці, кількість осіб, щодо яких обрано запобіжний захід у вигляді взяття під варту, істотно зменшилася починаючи з 2001 р., коли названі повноваження були передані від органів прокуратури до судів. Так, у 2000 р. цей запобіжний захід було обрано майже щодо 74 тис. осіб. Кількість осіб, щодо яких починаючи з 2003 р. санкціонувався тримання під вартою, наведена у наступній таблиці.

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ У ВИГЛЯДІ ВЗЯТТЯ ПІД ВАРТУ (тис. справ)

| | Кількість подань правоохоронних органів | Кількість подань, задоволених судами | % |
|--------------------------|--|---|------|
| 2003 | 62,1 | 55,6 | 89,5 |
| 2004 | 52,9 | 47,8 | 90,4 |
| 2005 (I півріччя) | 26,2 | 23,5 | 89,7 |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.

Проте, як видно з наведених цифр, суди ще й досі задовольняють переважну більшість подань правоохоронних органів щодо взяття під варту. Узагальнюючи судову практику застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, ВСУ дійшов висновку, що суди досі допускають помилки при розгляді таких подань. Досить часто суди позбавлені часу для ретельного вивчення поданих матеріалів, оскільки правоохоронні органи направляють відповідні подання безпосередньо перед закінченням встановленого Конституцією 72-годинного терміну. Поширеними є також випадки, коли суди не забезпечують участь адвоката при розгляді відповідних подань, не дотримуються процесуальних строків їх розгляду, не обґрунтовують прийняті ними рішення і не роз'яснюють порядок оскарження винесених постанов про взяття під варту. *Див.*, *загалом*: ВСУ. Практика застосування судами запобіжного заходу у вигляді взяття під варту (Узагальнення від 1 лютого 2005 р.) // Вісник Верховного Суду України. – 2005 р. - № 6.

Суди також відігравали значну роль у захисті виборчих прав громадян під час президентських виборів 2004 р. Протягом року до судів надійшло 133,5 тис. скарг громадян щодо порушення їх виборчих прав, 97% яких стосувалися помилок у списках виборців. Судами було розглянуто 131,5 тис. справ, 127,8 тис. з яких (97,1%) були розглянуті на користь заявників. *Див.*: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2004 р. Безперечно, найважливішим із них стало рішення ВСУ від 3 грудня 2004 р. за скаргою опозиційного кандидата Віктора Ющенка на офіційні результати повторного голосування і оголошення переможцем виборів кандидата від діючого режиму Віктора Януковича. У рішенні, що стало поворотним моментом Помаранчевої Революції і потрапило на перші сторінки газет в усьому світі, ВСУ визнав результати голосування недійсними і підтвердив неможливість встановлення результатів дійсного волевиявлення виборців з огляду на численні зловживання і порушення принципів виборчого права, а також зобов'язав призначити нове повторне голосування. *Див.*: Рішення ВСУ у справі “Ющенко проти ЦВК”; детальний аналіз цього рішення *див.* у: Богдан А. Футей. Юридичний аналіз: Рішення Верховного Суду України // The Ukrainian Weekly. – 2004. – December 12. За результатами цього голосування якого пана Ющенка було обрано Президентом України. Внаслідок цього рішення значно зросла впевненість населення у здатності судів захистити їх порушені права. Про це свідчать дані, що понад 71 тис. усіх скарг на порушення виборчих прав надійшли саме після цього історичного рішення.

Конституція також передбачає, що “кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ...” *Див.*: ст. 55. Україна ратифікувала Європейську Конвенцію і погодилася на визнання юрисдикції Європейського Суду у вересні 1997 р. З того часу кількість скарг, поданих до Європейського Суду проти України, постійно збільшується. За оцінками українського Уряду станом на жовтень 2005 р., на розгляді в Європейському Суді перебувало біля 15 тис. таких скарг, хоча деякі неурядові джерела вважають, що кількість скарг проти України щороку сягає 30-40 тис. За офіційною статистикою Європейського Суду, у 2005 р. було зареєстровано 2 457 скарг проти України, але 1 698 з них були визнані такими, що не

відповідають критеріям розгляду; 269 справ було передано Уряду України на комунікацію, і порушено провадження у 133 справах. *Див.*: Європейський Суд. Огляд діяльності у 2005 р. – Страсбург: 2006 р. Всього станом на жовтень 2005 р. на комунікації з Урядом перебувало 419 справ. Переважна більшість з них стосуються невиконання судових рішень, судової тяганини і порушення права власності. За інформацією Міністерства юстиції, ці питання піднімаються в 90% усіх справ, переданих на комунікацію. Велика кількість справ стосуються також обвинувального ухилу у кримінальному судочинстві і нелюдських умов тримання під вартою. У 2005 р. Європейським Судом було винесено 119 рішень у справах, в яких Україна виступала відповідачем (у 2004 і 2003 рр. – відповідно, 14 рішень і 6 рішень). Біля 60 з цих рішень визнали порушення державними органами України прав, гарантованих Європейською Конвенцією. *Див.*: Міністерство юстиції України. Прес-реліз від 5 жовтня 2005 р.

У практиці українських судів поступово починають з'являтися ознаки кращої обізнаності суддів з міжнародно-правовими стандартами, в тому числі з Європейською Конвенцією і рішеннями Європейського Суду; водночас, судові рішення рідко містять посилання на ці стандарти. Лише КСУ регулярно посилається на міжнародно-правові норми і рішення міжнародних судових органів. ВСУ також посилається на норми Європейської Конвенції у своїх рішеннях, винесених під час президентських виборів 2004 р. Стосовно решти судів, недержавні та інші організації, які проводять семінари для суддів, вважають, що судді вже мають досить чітке уявлення про окремі положення Європейської Конвенції, наприклад про Статтю 6 (право на справедливий судовий розгляд). Проте судді ще не мають комплексного розуміння усіх статей Європейської Конвенції, а також часто тлумачать їх інакше, ніж Європейський Суд. Очевидно, адвокати досить часто представляють аргументи, що ґрунтуються на європейських стандартах, і судді вже не ігнорують цих аргументів, як це було раніше, а починають враховувати їх у власних рішеннях. Більшість суддів мають копії Європейської Конвенції, і чимало з них також передплачують періодичні видання чи придбають книжки, в яких публікуються рішення Європейського Суду. Ряд суддів також повідомили, що вони регулярно переглядають ці матеріали при написанні своїх рішень, але не обов'язково включають безпосереднє посилання на них. Водночас, кілька суддів місцевих судів звернули увагу на відсутність стимулів для посилання на європейські стандарти, оскільки ряд рішень, що містили такі посилання, були скасовані апеляційними судами. Проте судді апеляційних судів стверджують, що такі випадки мають місце лише коли рішення місцевих судів невірно інтерпретують Європейську Конвенцію чи практику Європейського Суду.

Можливо, прийняття нового КАС призведе до активнішого застосування міжнародних стандартів у судових рішеннях, адже КАС передбачає, що суди при вирішенні справ мають керуватися принципами верховенства права і враховувати судову практику Європейського Суду. *Див.*: ст. 8. Крім цього, більшість оглядачів схиляються до думки, що винесення Пленумом ВСУ постанови чи узагальнення практики із застосування цих норм може стати поштовхом для суддів щодо активнішого застосування міжнародних стандартів. За даними дослідницької групи, проект постанови, в якій узагальнюється практика і відзначаються основні недоліки у застосуванні українськими судами Європейської Конвенції та інших міжнародно-правових документів, був розроблений ще два роки тому. Проте остаточне схвалення цієї постанови досі відкладається, ніби-то через політичні чинники⁷.

⁷ Слід також зазначити, що поки цей ІСР готувався до друку, ВРУ прийняла Закон України “Про виконання рішень і застосування практики Європейського Суду з прав людини” від 23 лютого 2006 р. (ОВУ, 2006 р., № 12, ст. 792), який має на меті впровадження в українське судочинство європейських стандартів прав людини, але практичне значення цього Закону поки що не можна оцінити.

Фактор 8: Перегляд рішень в апеляційному порядку

Судові рішення можуть бути змінені виключно в порядку їх оскарження в судових органах.

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Судові рішення можуть бути змінені виключно в порядку їх апеляційного і касаційного оскарження. Законодавство передбачає широкі права на оскарження судових рішень, але рішення у деяких справах можуть бути оскаржені лише в більш звуженому касаційному, а не в апеляційному, порядку, в той час як для рішень спеціалізованих судів передбачена подвійна касація. Внаслідок процесуальних змін, які спростили процедуру подання касаційних скарг до ВСУ, на розгляді останнього перебуває понад 50 тис. цивільних касацій, які ВСУ не в змозі вчасно розглянути. Це обмежує право на доступ до правосуддя у цивільних справах.

Аналіз:

Конституція гарантує “забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення суду”. *Див.*: ст. 129(8); Закон про судоустрій, ст. 12. Апеляційний перегляд охоплює як фактичні обставини, так і правильність застосування закону, а касаційний перегляд є більш вузьким і стосується лише правильності застосування правових норм, а не оцінки фактів. Ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи в суді будь-якого рівня – першої інстанції, апеляційному чи касаційному. Закон про судоустрій, ст. 6.4; КАС, ст. 6.3. Будь-кому, в тому числі і особам, які не брали участі у справі, але якщо судом було вирішено питання про їх права та обов’язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення. ЦПК, ст. 13, 292, 324; КАС, ст. 13, 185, 211, 236. Водночас, право подати апеляційну (але не касаційну) скаргу у господарських справах мають лише сторони. Господарський процесуальний кодекс, ст. 91, 107 (ВВР, 1992 р., № 6, ст. 56; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 1, ст. 1) (*далі* – ГПК). У кримінальних справах право оскаржити рішення мають лише засуджений чи виправданий, потерпілий, їх представники і прокурор. КПК, ст. 348, 384. Нарешті, рішення КСУ є “остаточними і не можуть бути оскаржені”. Конституція, ст. 150.

Місцеві загальні суди є судами першої інстанції і розглядають усі цивільні і більшість кримінальних та адміністративних справ, а також справи про адміністративні правопорушення, за деякими винятками. Закон про судоустрій, ст. 22; ЦПК, ст. 107; КПК, ст. 33; КАС, ст. 18. Місцеві господарські суди розглядають по першій інстанції справи, що виникають з господарських правовідносин, зокрема у спорах, які стосуються господарських договорів чи управління корпоративними правами, справи про банкрутство, спори щодо захисту прав на об’єкти інтелектуальної власності, а також (до створення адміністративних судів) справи, що виникають з податкових, митних, антимонопольних та інших відносин, пов’язаних з державним регулюванням підприємництва. Закон про судоустрій, ст. 22; ГПК, ст. 12-13. Місцеві адміністративні суди розглядають більшість спорів, пов’язаних з правовідносинами у сфері державного управління. Закон про судоустрій, ст. 22; КАС, ст. 18; детальніше *див.* також Фактор 6. Справи у судах першої інстанції розглядаються суддею одноособово. Закон про судоустрій, ст. 13; ЦПК, ст. 18.1; КПК, ст. 17; КАС, ст. 23; ГПК, ст. 4⁶. Проте спори, предметом оскарження в яких є акти Президента, КМУ і центральних органів виконавчої влади або їх посадових осіб, інші адміністративні справи в разі їх особливої складності, а також кримінальні справи про злочини, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше 10 років, розглядаються в суді першої інстанції колегіально у складі трьох суддів. КАС, ст. 24; КПК, ст. 17.

Апеляційні загальні суди діють у складі судових палат у цивільних і кримінальних справах, які є апеляційною інстанцією відносно рішень місцевих судів в межах їх територіальної юрисдикції. ЦПК, ст. 291; КПК, ст. 356. Крім цього, ці суди є першою інстанцією для розгляду справ про злочини проти основ національної безпеки, а також про злочини, за вчинення яких передбачене покарання у вигляді довічного позбавлення волі. КПК, ст. 34. Апеляційні адміністративні і господарські суди переглядають судові рішення, відповідно, місцевих адміністративних і

господарських судів. КАС, ст. 20.2; ГПК, ст. 92. Перегляд судових рішень в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів, а кримінальні справи про злочини, за які передбачена можливість призначення покарання у вигляді довічного позбавлення волі, розглядаються по першій інстанції судом у складі двох професійних суддів і трьох народних засідателів. ЦПК, ст. 18.3; КПК, ст. 17; КАС, ст. 24.3, ГПК, ст. 4⁶.

ВАС і ВГС є вищими судовими органами спеціалізованих судів і виконують функції судів касаційної інстанції по перегляду судових рішень відповідних місцевих судів. Конст., ст. 125; КАС, ст. 210; ГПК, ст. 108. ВАС також переглядає в апеляційному порядку судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. КАС, ст. 20.3. ВАС розглядає справи колегією у складі не менше п'яти суддів. Там само, ст. 24.4-5. Перегляд у касаційному порядку рішень господарських судів здійснюється колегією суддів ВГС у складі трьох або більшої непарної кількості суддів. ГПК, ст. 4⁶.

ВСУ є "найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції". Конституція, ст. 125; Закон про судоустрій, ст. 47.2(1). Він переглядає судові рішення в адміністративних і господарських справах за винятковими обставинами (тобто, по суті діє як друга касаційна інстанція). КАС, ст. 20.4, 235; ГПК, ст. 111¹⁴. Він також є єдиним судом касаційної інстанції для судових рішень у цивільних і кримінальних справах, які він переглядає як у звичайному касаційному порядку, так і за винятковими обставинами, а також переглядає в касаційному порядку судові рішення у кримінальних справах, винесені апеляційними судами як судами першої інстанції⁸. ЦПК, ст. 18.5, 323, 353; КПК, ст. 383, 385. Останні переглядаються колегіями у складі трьох суддів. КПК, ст. 17, 394. Перегляд судових справ за винятковими обставинами здійснюються, відповідно, Судовими палатами ВСУ у цивільних, кримінальних і адміністративних справах за наявності не менш як двох третин їх чисельності (але не менше 5 суддів), і всім складом Судової палати у господарських справах. ЦПК, ст. 18.5, 357.2; КПК, ст. 400¹⁰; КАС, ст. 24.6, 241; ГПК, ст. 111¹⁷.

Заява про апеляційне оскарження рішення у адміністративній чи цивільній справі подається до суду першої інстанції протягом 10 днів з дня проголошення рішення, а протягом 20 днів після цього має бути подана апеляційна скарга, в якій обґрунтовуються мотиви оскарження і викладаються вимоги до суду апеляційної інстанції. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається також до суду апеляційної інстанції. ЦПК, ст. 294, 296; КАС, ст. 186. Апеляції на рішення у кримінальних і господарських справах подаються через суд першої інстанції протягом, відповідно, 15 і 10 діб з моменту проголошення рішення. КПК, ст. 349; ГПК, ст. 85, 91, 93. Апеляційний суд переглядає рішення в межах апеляційної скарги, але при цьому може вийти за межі її доводів і дослідити нові докази, які не досліджувалися в суді першої інстанції. ЦПК, ст. 303; КАС, ст. 195; ГПК, ст. 101. Проте у кримінальних справах суд має право перевіряти лише ті фактичні обставини справи чи досліджувати докази, висновки щодо яких оспоруються. КПК, ст. 365. Апеляційний суд має право залишити рішення суду першої інстанції без змін або змінити його, а також скасувати його і або прийняти нове рішення, або направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції. Підстави для кожної із зазначених дій передбачені відповідними процесуальними кодексами. *Див.*: ЦПК, ст. 307-311; КПК, ст. 366-367, 373-374, 378; КАС, ст. 198-204; ГПК, ст. 103-104. Рішення апеляційного суду набирають законної сили з моменту їх проголошення.

Касаційна скарга подається протягом одного місяця після набрання законної сили рішенням суду апеляційної інстанції (2 місяців у цивільних справах). Щодо рішень у цивільних і адміністративних справах вона подається безпосередньо до суду касаційної інстанції, а щодо

⁸ Законом про судоустрій передбачене також утворення Апеляційного суду України і Касаційного суду України. *Див.*: ст. 18, 25.6, Глава 6. Теоретично, перший з них мав стати судом апеляційної інстанції для судових рішень, винесених по першій інстанції апеляційними судами, а останній – першою касаційною інстанцією для рішень у цивільних і кримінальних справах. Формальні ці суди були утворені Указом Президента № 889/2003, але вони так і не почали функціонувати і до їх складу не було призначено жодного суддю. Рішенням КСУ № 20-рп/2003 від 11 грудня 2003 р. (ОВУ, 2003 р., № 51, ст. 2705) Касаційний суд було визнано неконституційним. Хоча у цьому рішенні не розглядалося питання щодо конституційності Апеляційного суду, відтоді не було зроблено жодного кроку як для його ліквідації, так і для призначення суддів до нього.

рішень у кримінальних і господарських справах – через суд, який виніс рішення, що оскаржується. ЦПК, ст. 325, 327; КАС, ст. 212; КПК, ст. 386-387; ГПК, ст. 109-110. Як і апеляційний суд, касаційний суд не зв'язаний доводами касаційної скарги, але він не має права переглядати фактичні обставини справи чи досліджувати докази. Перегляд в касаційному порядку обмежується переглядом правильності застосування норм матеріального чи процесуального права. ЦПК, ст. 324.2, 335; КПК, ст. 395; КАС, ст. 211.3; ГПК, ст. 111⁷. Касаційний суд має право залишити без змін, змінити чи скасувати рішення одного з судів нижчого рівня, з одночасним залишенням без змін рішення іншого із судів, а також скасувати рішення обох судів нижчого рівня і або ухвалити нове рішення, або направити справу на новий апеляційний розгляд чи судовий розгляд до суду першої інстанції. ЦПК, ст. 336-341; КПК, ст. 396-398; КАС, ст. 224-229; ГПК, ст. 111⁹-111¹⁰.

В залежності від предметної категорії судових справ, підставами для перегляду судових рішень за винятковими обставинами є: неоднакове застосування одного і того ж закону судом (судами) касаційної інстанції в аналогічних справах; застосування судом касаційної інстанції неконституційного закону; неправильне застосування кримінального закону та істотне порушення вимог кримінально-процесуального закону, які істотно вплинули на правильність судового рішення; або визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України. ЦПК, ст. 354; КПК, ст. 400⁴; КАС, ст. 237; ГПК, ст. 111¹⁵. Скарга у зв'язку з винятковими обставинами подається безпосередньо до ВСУ протягом місяця з дня відкриття таких обставин, або місяця з дня проголошення рішення ВГС; для перегляду кримінальних справ встановлюються різні строки, в залежності від підстав оскарження, в тому числі необмежений строк. ЦПК, ст. 355; КПК, ст. 400⁶; КАС, ст. 238-239; ГПК, ст. 111¹⁶. Питання про допуск скарги до провадження у зв'язку з винятковими обставинами у цивільних і адміністративних справах здійснюється за рішенням колегії у складі 7 суддів ВСУ, трое з яких мають дійти висновку про необхідність перегляду; за згодою хоча б одного судді на засіданні колегії у складі 3 суддів – у господарських справах; і за одностайним рішенням колегії у складі 5 суддів – у кримінальних справах. ЦПК, ст. 356; КПК, ст. 400⁷, 400⁹; КАС, ст. 240; ГПК, ст. 111¹⁷. Рішення ВСУ, винесені на стадії виняткового касаційного перегляду, не можуть бути оскаржені.

Процесуальні кодекси передбачають також особливий вид перегляду судових рішень, які набрали законної сили, у зв'язку з нововиявленими обставинами, якщо ці обставини не були відомі заявнику на момент винесення судового рішення. Подання про перегляд рішення за нововиявленими обставинами вноситься до суду будь-якого рівня протягом певного часу з моменту виявлення таких обставин (як правило, 1 місяць в адміністративних справах, 2 місяці в господарських, 3 місяці в цивільних і 1 рік у кримінальних справах). *Див., загалом:* КАС, розд. IV, гл. 4; ГПК, розд. XIII; ЦПК, розд. V, гл. 4; КПК, гл. 32.

На практиці щороку оскаржується лише незначний відсоток рішень, постановлених українськими судами, і ще менший відсоток рішень скасовується при перегляді.

АПЕЛЯЦІЙНІ І КАСАЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНСЬКИХ СУДАХ

| | Кількість винесених рішень | Апеляційний перегляд | | Касаційний перегляд | | % оскаржених рішень | % скасованих рішень |
|--------------------------|----------------------------|----------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|---------------------|
| | | Кількість скарг | Скасов./ змінено | Кількість скарг | Скасов./ змінено | | |
| 2003 | 1 633 000 | 131 300 | 41 200 | 40 300 | 6 000 | 10,5% | 2,9% |
| <i>Цив.</i> | 1 275 100 | 61 300 | 23 300 | 19 200 | 1 200 | 6,3% | 1,9% |
| <i>Крим.</i> | 168 000 | 31 800 | 8 400 | 13 300 | 852 | 26,8% | 5,5% |
| <i>Госп.</i> | 189 900 | 38 200 | 9 500 | 7 800 | 3 900 | 24,2% | 7,1% |
| 2004 | 1 836 700 | 197 800 | 46 400 | 74 300 | 9 600 | 14,8% | 3,0% |
| <i>Цив.</i> | 1 488 000 | 115 400 | 27 200 | 27 900 | 1 200 | 9,6% | 1,9% |
| <i>Крим.</i> | 181 900 | 40 900 | 8 800 | 18 300 | 926 | 32,5% | 5,3% |
| <i>Госп.</i> | 166 800 | 41 500 | 10,400 | 28 100 | 7 500 | 41,7% | 10,7% |
| 2005 (I півріччя) | 769 800 | 102 600 | 24 500 | 64 500 | 5 200 | 21,7% | 3,9% |
| <i>Цив.</i> | 598 700 | 59 900 | 14 400 | 42 500 | 639 | 17,1% | 2,5% |
| <i>Крим.</i> | 84 200 | 21 100 | 4 500 | 5 400 | 619 | 31,5% | 6,1% |
| <i>Госп.</i> | 86 900 | 21 600 | 5 600 | 16 600 | 3 900 | 44,0% | 10,9% |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.

За свідченнями респондентів, система перегляду судових рішень в апеляційному і касаційному порядку пов'язана з рядом практичних проблем. Перш за все, це – відсутність єдиної структури судів, внаслідок чого загальні суди утворюють трирівневу систему, а спеціалізовані суди – чотирирівневу систему. Це означає, що для рішень спеціалізованих судів передбачена подвійна касація у відповідному вищому спеціалізованому суді і ВСУ, влучно названа деякими суддями господарських судів “всеукраїнським ноу-хау”. Вочевидь, це здатне заплутати судову практику, адже трапляються випадки, коли ВСУ підтверджує рішення апеляційного суду, яке раніше було скасоване ВГС. Водночас, ВСУ стверджує, що такі ситуації трапляються лише якщо на рівні ВГС має місце різне застосування одного і того ж закону в аналогічних справах. Дійсно, у першому півріччі 2005 р. ВСУ було переглянуто 340 рішень ВГС, 296 з яких було скасовано, в тому числі 75 рішень, скасованих внаслідок неоднакового застосування закону (у 2004 р. було скасовано 465 рішень із 541, що переглядалися, в тому числі 140 скасувань за зазначеною підставою). Додаткове занепокоєння пов'язане з тим фактом, що деякі кримінальні справи розглядаються по першій інстанції апеляційними судами (в середньому щороку надходить біля 1,5 тис. таких справ). Ці справи переглядаються лише в касаційному порядку ВСУ. Деякі експерти стверджують, що такий перегляд за змістом наближається до апеляційного, але не всі з цим погоджуються. Останні стверджують, що існуюча система по суті позбавляє підсудних у деяких кримінальних справах права на апеляційне оскарження вироку.

Ще одна проблема полягає у тому, що чимало загальних апеляційних судів лише тепер починають звикати до своїх повноважень щодо винесення нових рішень за результатами перегляду і натомість схиляються до направлення більшості справ, рішення у яких скасовані, на новий судовий розгляд до місцевих судів. Протягом 2004-2005 рр. апеляційними судами було постановлено близько 30% нових рішень від загальної кількості скасованих рішень у цивільних справах і лише біля 7% нових рішень у кримінальних справах. Водночас, на новий судовий розгляд щороку направлялося приблизно 13 тис. (45%) цивільних і 2,5 тис. (30%) кримінальних справ. Багато суддів місцевих судів скаржилися на те, що ця практика лише збільшує їх і без того надмірне навантаження. Крім цього, Європейський Суд у ряді рішень проти України встановив, що надмірне перевищення строків розгляду справ було наслідком багаторазового повернення однієї і тієї ж справи на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. Але слід зауважити, що деякі судді відчують, що останнім часом ця тенденція починає змінюватися, і апеляційні суди повертають на новий судовий розгляд меншу кількість справ.

Наступна проблема пов'язана з тим, що судді часто самостійно звертаються за роз'ясненнями щодо вирішення конкретних справ до своїх “старших” колег в судах вищого рівня, намагаючись у такий спосіб зменшити ризик скасування рішення у разі його оскарження. *Див.*: КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 78. Занадто велика кількість скасованих рішень, ніби-то, може бути підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності чи позбавлення його премії, хоча законом чітко забороняється притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за скасування судових рішень, якщо при цьому не було допущено навмисного порушення закону чи несумлінності, що потягло за собою істотні наслідки. Закон про статус суддів, ст. 31.2. Детальніше *див. також* Фактор 17.

Чи не найсерйозніша проблема, що стосується перегляду судових рішень, полягає у тому, що зміна процесуальних правил у 2002 р. фактично відкрила двері для вільного доступу до касаційного перегляду судових рішень ВСУ. Особливо гостро ця проблема відчувається у діяльності Судової палати в цивільних справах. В результаті зазначених змін, станом на кінець 2005 р. на розгляді Судової палати перебувало понад 52 тис. цивільних касацій (для порівняння, на кінець 2003 р. таких касацій було близько 30 тис.) – при тому, що у 2005 р. 10 тис. справ були передані до ВАС відповідно до Перехідних положень КАС. Коридори ВСУ заставлені шафами, що містять матеріали цих справ. Середньомісячне навантаження на кожного суддю ВСУ збільшилося з 51 справи у 2003 р. до 63 справ у 2004 р., і до 67 справ у 2005 р. Водночас, більшість суддів схильні думати, що без порушення процесуальних норм можна забезпечити належний перегляд близько 20 касаційних справ щомісяця. З огляду на кількість касацій, що надходять до ВСУ, і той факт, що до складу Судової палати в цивільних справах входить всього 20 суддів, щоденно в надлишок заноситься близько 300 справ. Багато фахівців вважають, що ця проблема є штучною і може бути вирішена шляхом утворення окремих цивільних і кримінальних касаційних судів (тобто, утворення чотирирівневої системи загальних судів), а також закріплення норми про дискреційний, а не обов'язковий перегляд судових рішень ВСУ – хоча ці пропозиції мають чимало опонентів. Тим не менше, майже всі погоджуються з думкою, що ситуація, яка склалася, рівнозначна обмеженню права на доступ до правосуддя у цивільних справах.

Фактор 9: Неповага до суду / Виклик в суд / Виконання судових рішень

Судді наділені достатніми повноваженнями щодо виклику до суду, покарання за неповагу до суду і/або виконання судових рішень; ці повноваження застосовуються на практиці, поважаються і підтримуються іншими гілками влади.

Висновок

Оцінка: Негативна

Процесуальне законодавство декларує достатні повноваження суддів щодо забезпечення явки до суду і притягнення до відповідальності осіб, винних у неповазі до суду, але на практиці ці повноваження використовуються рідко через надто формалізовані процедури, небажання з боку правоохоронних органів співпрацювати із судами для забезпечення виконання відповідних ухвал і недостатність фінансових ресурсів. Судді не наділені повноваженнями щодо контролю за виконанням своїх рішень, яке віднесене до компетенції Державної виконавчої служби (далі – ДВС) при Міністерстві юстиції. Невиконання судових рішень є серйозною проблемою, яка часто піднімається у скаргах проти України, поданих до Європейського Суду.

Аналіз:

Особи, винні у проявах неповаги до суду чи вчиненні дій, які свідчать про явну зневагу до суддів, як у ході судового засідання, так і поза ним, притягаються до юридичної відповідальності. Конституція, ст. 129; Закон про статус суддів, ст. 14. Неповага до суду може виражатись у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача, або в невідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженням головуєчого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а також вчиненні будь-яких дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил. Ці дії тягнуть за собою накладення штрафу або адміністративний арешт на строк до 15 діб. Кодекс про адміністративні правопорушення, ст. 185-3 (ВВР, 1984 р., № 51, ст. 1122; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 13, ст. 110).

Формально, процесуальні кодекси декларують достатні повноваження суддів щодо забезпечення явки до суду і притягнення до відповідальності осіб, винних у неповазі до суду. Так, суд вправі надіслати повістки про виклик у суд сторонам та іншим учасникам провадження, їх представникам і свідкам, а також витребувати письмові чи речові докази, необхідні для вирішення спору, якщо особи, у розпорядженні яких вони перебувають, відмовляються їх подати без поважних причин. ЦПК, ст. 74, 93; КАС, ст. 33, 271; ГПК, ст. 38. Аби мати процесуальне значення, судові повістки мають бути надіслані рекомендованою кореспонденцією чи кур'єром із зворотною розпискою. ЦПК, ст. 74.5, 76; КАС, ст. 33.3, 35. Повідомлені належним чином сторони, свідок, потерпілий (у кримінальній справі), експерт чи перекладач зобов'язані з'явитися до суду у визначений час і дати правдиві показання, а у разі неможливості прибуття за викликом суду за наявності поважних причин – завчасно повідомити про це суд. ЦПК, ст. 50.2-3, 53.3, 54.3, 55.4, 77.2; КПК, ст. 70, 72, 77; КАС, ст. 65.5-6, 67.3, 68.4. У разі неявки в судові засідання без поважних причин належно викликаного потерпілого (лише у кримінальних справах) чи свідка, суд може розглянути справу за їх відсутності або відкласти розгляд справи на певний строк і одночасно винести ухвалу про привід цих осіб. ЦПК, ст. 94, 170; КПК, ст. 70, 72, 280, 292; КАС, ст. 129, 272. Ця ухвала виконується органами внутрішніх справ з відшкодуванням у дохід держави витрат на здійснення приводу. ЦПК, ст. 94.1; КАС, ст. 272. За неявку без поважних причин у судові засідання в кримінальних справах суд також може накласти на свідка грошове стягнення до половини мінімального розміру заробітної плати. КПК, ст. 70. У разі неявки в судові засідання адвоката чи прокурора суд повинен відкласти розгляд справи з одночасним повідомленням про це відповідних дисциплінарних органів. Там само, ст. 289. Відкладення судового розгляду з цієї причини в інших категоріях справ можливе лише за клопотанням сторін. ЦПК, ст. 169.2; КАС, ст. 128.2.

Суд також зобов'язаний відкласти розгляд справи у разі першої неявки без поважних причин належним чином повідомленого позивача, а також якщо матеріали справи не містять відомостей про вручення судових повісток сторонам. ЦПК, ст. 169; КАС, ст. 128.1; ГПК, ст. 77. Якщо суд при розгляді цивільної справи не має відомостей про причину неявки належним

чином повідомленого відповідача, або якщо причину неявки буде визнано неповажною, суд вправі постановити заочне рішення. ЦПК, ст. 169.4, 224. Проте відповідач може подати заяву про перегляд заочного рішення до суду, який його постановив, протягом 10 днів з дня отримання його копії, і суд має скасувати таке рішення, якщо буде встановлено, що відповідач не з'явився в судові засідання з поважних причин і докази, на які він посилається, мають істотне значення для правильного вирішення справи. Там само, ст. 228, 232. Участь підсудного у судовому засіданні є обов'язковою, але допускається розгляд справи при його відсутності, якщо підсудний перебуває за межами України і ухиляється від явки до суду. КПК, ст. 262. В інших випадках суд зобов'язаний відкласти чи зупинити розгляд справи. Там само, ст. 280. Суд також може застосувати привід до підсудного чи особи, особисту участь якої при розгляді адміністративного спору визнано обов'язковою. Там само, ст. 288; КАС, ст. 272.

Головуючий у судовому засіданні вживає необхідних заходів для забезпечення в засіданні належного порядку. ЦПК, ст. 160.4; КПК, ст. 271; КАС, ст. 123.3. Для сприяння головуючому при виконанні цих функцій при кожному суді було утворено службу судових розпорядників. Закон про судоустрій, ст. 132; *див. також*: Тимчасове положення про службу судових розпорядників та організацію їх діяльності (затверджене Наказом ДСА № 51/2004; ОВУ, 2004 р., № 18, ст. 1297) і Інструкцію про порядок забезпечення старшими судовими розпорядниками та судовими розпорядниками проведення судового засідання, їх взаємодії з правоохоронними органами (затверджене Наказом ДСА № 182/2004; ОВУ, 2004 р., № 44, ст. 2923). Їх участь у судовому засіданні під час розгляду цивільних справ є обов'язковою. ЦПК, ст. 49. В інших категоріях справ, у разі відсутності в судовому засіданні розпорядника його функції виконує секретар судового засідання. КАС, ст. 64. Особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані додержуватися встановленого порядку і беззаперечно підкорятися розпорядженням головуючого. ЦПК, ст. 162.3; КПК, ст. 271; КАС, ст. 134.2. За порушення порядку чи невиконання розпоряджень головуючого застосовується попередження, а у разі повторного вчинення зазначених дій – видалення із залу судового засідання. ЦПК, ст. 92.1; КПК, ст. 272; КАС, ст. 270. Крім цього, про вчинення таких дій прокурором чи представником сторони одночасно повідомляється вищестоящий прокурор, Міністерство юстиції або кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури. КПК, ст. 272.

На практиці, наявність цих широких повноважень, очевидно, є недостатньою для забезпечення поваги до розпоряджень судді з боку сторін, їх представників, прокурорів чи свідків. Так, у 2004 р. через неявку у судові засідання адвокатів було відкладено розгляд біля 30 тис. цивільних і кримінальних справ, а розгляд понад 5 600 кримінальних справ було відкладено через неявку прокурорів. У першому півріччі 2005 р. через неявку адвокатів, прокурорів, свідків і потерпілих було відкладено розгляд 11 400 кримінальних і 15 800 цивільних справ. Має місце також небажання з боку органів внутрішніх справ співпрацювати із судами для забезпечення виконання їх ухвал про застосування приводу. Станом на жовтень 2005 р. судами було винесено понад 31 500 таких ухвал, з яких органами внутрішніх справ було виконано лише 54%. Як стверджують представники останніх, це перш за все пов'язане із відсутністю коштів для поїздки в суд у осіб, які підлягають приводу. Водночас, у 2004 р. було також відкладено розгляд 7 300 кримінальних справ через те, що органи внутрішніх справ не доставили у судові засідання підсудних, які перебувають під вартою. Суди також недостатньо використовують надані їм процесуальні повноваження щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у неповазі до суду. Наприклад, у 2002 р. за неявку до суду було накладено штрафи на 13 100 осіб, але після того ця цифра значно зменшилася. У 2003 р. було накладено тільки 3 700 таких штрафів у цивільних справах і лише 1 000 у кримінальних справах. У 2004 р. за неявку у судові засідання для розгляду кримінальних справ було оштрафовано 1 300 осіб. Станом на червень 2005 р., відповідні штрафи були накладені на 4 тис. осіб у цивільних і 873 осіб у кримінальних справах. У 2005 р. суди також винесли окремі ухвали про прояви неповаги до суду з боку адвокатів і прокурорів у 1 100 кримінальних і 1 300 цивільних справах, але щодо більше половини із цих ухвал відповідні дисциплінарні органи не вжили жодних заходів. Аналогічно, ВСУ регулярно надсилає відповідні повідомлення до Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури із проханнями проаналізувати причини вчинення таких дій адвокатами, але поки що не отримав жодної відповіді на ці подання.

Основною причиною такої негативної ситуації судді вважають суперечливість нормативного регулювання, яке не підкріплене належними фінансовими ресурсами. Наприклад, вони вправі розглянути справу у відсутності сторони чи застосувати привід лише у випадку, якщо матеріали

справи містять відомості про вручення повістки, а це, в свою чергу, можливе лише у разі надіслання їх рекомендованою кореспонденцією. Проте бюджети судів коштів на таку кореспонденцію не передбачають, внаслідок чого вони повинні надсилати повістки звичайною поштою і сподіватися на добросовісність адресатів. У деяких випадках сторони добровільно беруть на себе обов'язок щодо забезпечення явки викликаних ними свідків до суду. Водночас, мають місце численні випадки, коли недобросовісні сторони чи свідки стверджують, що вони не були належним чином повідомлені про час судового засідання, або ж постійно пред'являють медичні чи інші довідки, які свідчать про ніби-то наявність поважних причин їх неявки (наприклад, досить поширена практика, коли сторони чи їх представники по черзі не з'являються у судові засідання через "хворобу"). Недостовірність таких тверджень, як правило, дуже важко довести, через що судді не мають іншого вибору, аніж як переносити судові засідання. За повідомленнями ряду суддів, лише дотримуючись передбачених процесуальних норм можна затягнути розгляд цивільної справи на строк до 18 місяців. Інша проблема пов'язана з тим, що деякі місцеві прокуратури ніби-то призначають одного прокурора відповідальним за підтримання державного обвинувачення в усіх кримінальних справах по відповідному району, що призводить до конфліктів між розкладами різних суддів одного суду. Також повідомляється, що забезпечення виконання ухвал про застосування приводу часто залежить від добрих особистих стосунків між головою відповідного суду і місцевим прокурором чи начальником відділу внутрішніх справ. Нарешті, багато суддів не зацікавлені у проведенні судових засідань за відсутності сторін чи інших учасників процесу, оскільки рішення, винесені у таких справах, часто скасовуються апеляційними судами і повертаються на новий судовий розгляд за формальними підставами (наприклад, відсутність відомостей про належне повідомлення про розгляд справи). Дійсно, протягом першого півріччя 2005 р., саме це було підставою у 10% усіх скасованих рішень і 30% справ, направлених на новий судовий розгляд.

Можливості суду щодо впливу на порушення порядку судового засідання особами, які не є учасниками процесу, є ще більш обмеженими. З огляду на надто формалізовану процедуру і проблеми з виконанням таких рішень, суди рідко накладають штрафи на таких осіб. Особи, які заходять до приміщення суду, рідко реєструються в журналах пропуску або ж можуть надати недостовірні особисті і контактні дані. Крім цього, суддя не вправі притягнути порушника до адміністративної відповідальності за неповагу до суду безпосередньо у ході судового засідання, під час якого мало місце порушення; натомість, розгляд цієї справи доручається іншому судді. З огляду на надмірне навантаження суддів і короткий строк давності для притягнення до такої відповідальності, більшість суддів вирішують не перенавантажувати своїх колег розглядом таких справ.

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України, і їх невиконання тягне передбачену законом відповідальність. Конституція, ст. 124; Закон про судоустрій, ст. 11; ЦПК, ст. 14; КАС, ст. 7.1(7); ГПК, ст. 4⁵, 115. Судді здійснюють контроль за своєчасним зверненням до виконання постановлених ними судових рішень. Закон про судоустрій, ст. 23(3), 27(3), 40(3). Водночас, "організація виконання рішень судів" віднесена до компетенції Міністерства юстиції, органи ДВС при якому відповідальні за "своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів". *Див.*: Положення про Міністерство юстиції України (затверджене Указом Президента № 1396/1997), п. 3 (ОВУ, 1998 р., № 2, ст. 14; останні зміни *див.* в ОВУ, 2005 р., № 51, ст. 3186); Закон України "Про державну виконавчу службу", ст. 1 (ВВР, 1998, № 36-37, ст. 243; останні зміни *див.* у ВВР, 2005 р., № 33, ст. 431); Закон України "Про виконавче провадження", ст. 2 (ВВР, 1999 р., № 24, ст. 207; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 13, ст. 110). Суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, проти якого ухвалене судові рішення в адміністративній справі, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. КАС, ст. 267. Учасники виконавчого провадження можуть також оскаржити дії державного виконавця до суду, який видав виконавчий документ (*див.*: Закон про виконавче провадження, ст. 85), але ця процедура занадто ускладнена. В результаті суди не мають реальних повноважень щодо здійснення контролю за виконанням своїх рішень.

Українська влада визнає істотною проблемою нездатність ДВС забезпечити належне виконання судових рішень. Це питання піднімається також у переважній більшості скарг проти України, поданих до Європейського Суду. За останні кілька років кількість виконавчих проваджень значно збільшилася, що пояснюється збільшенням кількості справ, які розглядаються судами. Так, кількість виконавчих документів, що перебували в провадженні державних виконавців, зросла з 5,1 млн. у 2003 р. до понад 8 млн. у 2004 р. Станом на 1 липня 2005 р. у провадженні

ДВС перебувало 4,2 млн. виконавчих документів. Водночас, близько 50% судових рішень не виконуються у встановлені законом строки. У 2004 р. було завершено виконанням трохи менше 5 млн. (61,5%), а станом на 1 липня 2005 р. – 1,5 млн. виконавчих документів. Показники діяльності державних виконавців є кращими у ряді регіонів (наприклад, м. Київ, АРК, Дніпропетровська і Миколаївська області), де у 2004 р. було виконано до 80% усіх судових рішень. З іншого боку, у Донецькій області було завершено лише 37,2% виконавчих проваджень. Станом на середину 2005 р. заборгованість за невиконаними судовими рішеннями сягала понад 33 млрд. гривень. Навіть самі судді зіштовхнулися з проблемою невиконання судових рішень, винесених на їх користь. Детальніше *див.* Фактор 11.

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ

| | Кількість поданих скарг | Кількість рішень, винесених судами | Рішення на користь заявників | |
|--------------------------|-------------------------|------------------------------------|------------------------------|---------------|
| | | | Всього | % усіх рішень |
| 2003 | 12 900 | 6 100 | 3 600 | 59 |
| 2004 | 12 200 | 7 100 | 4 500 | 63 |
| 2005 (I півріччя) | 10 600 | 5 100 | 3 800 | 75 |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.

На думку багатьох фахівців, однією з причин, що пояснює нинішню кризу з невиконанням судових рішень, є надзвичайно низький рівень фінансування ДВС. Державні виконавці майже не захищені з правової точки зору і отримують низькі зарплати (від 600 до 1 000 гривень на місяць), хоча нещодавні законодавчі зміни дають їм право на отримання премії у розмірі від 85 до 510 гривень за кожне своєчасно виконане рішення. Тим не менше, деяким державним виконавцям буває важко відмовитись від хабарів, які їм пропонують для умисного затягування виконання рішень. Іншою серйозною проблемою є штатна неукомплектованість ДВС. Хоча кількість виконавчих проваджень зросла втричі починаючи з 1999 р., кількість державних виконавців залишилася незмінною на рівні приблизно 7 тис. осіб. Середньомісячне навантаження на одного виконавця у 2004 р. складало 103 виконавчих документа, що на 20% більше, ніж у 2003 р., і вдвічі більше, ніж державний виконавець фізично здатний закінчити. Низька заробітна плата унеможливує залучення кваліфікованих працівників і має наслідком численні вакансії, які в деяких місцевих управліннях ДВС сягають до 60% штатних посад. Державні виконавці також скаржаться на занадто формалізовані і негнучкі виконавчі процедури, а також на небажання сприяти їх діяльності з боку інших установ (наприклад, податкових органів). Особливі проблеми пов'язані з дією Закону України "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна" (ВВР, 2002 р., № 10, ст. 77; останні зміни *див.* у ВВР, 2005 р., № 2, ст. 31), який забороняє будь-яке відчуження майна державних підприємств, у статутних фондах яких частка держави становить хоча б 25%. Внаслідок дії цього Закону заборгованість за невиконаними судовими рішеннями проти державних підприємств-банкрутів складає понад 10 млрд. гривень. Нарешті, відсутність невідворотних наслідків за невиконання вимог і розпоряджень державних виконавців фактично означає, що боржники можуть на власний вибір вирішувати, які судові рішення виконувати.

III. Фінансові ресурси

Фактор 10: Бюджетні ресурси

Судова влада має реальну можливість впливати на розмір коштів, що виділяються на її утримання законодавчою і/або виконавчою владою, а також контролювати розпис своїх видатків та розпоряджатися витрачанням коштів.

| Висновок | Оцінка: Негативна |
|--|--------------------------|
| <p>Судова влада має обмежену можливість впливати на розмір коштів, що виділяються на її утримання, чи розпоряджатися витрачанням цих коштів, оскільки бюджет судової системи розробляється і адмініструється ДСА, яка є органом виконавчої влади. Суми, виділені на утримання судів, традиційно задовольняють лише біля 50% потреб судів, хоча Державним бюджетом на 2006 р. передбачене істотне збільшення обсягу видатків. Судді змушені фінансувати численні витрати за власний рахунок або звертатися за “спонсорською” допомогою до місцевої влади і комерційних установ. Найвищі судові органи самостійно розпоряджаються власними бюджетами, але уряд не завжди враховує їх бюджетні запити у повному обсязі.</p> | |

Аналіз:

Законодавство покладає на державу обов'язок щодо забезпечення повного і своєчасного фінансування та належних умов для функціонування судової системи. *Див.:* Конституція, ст. 130; Закон про судоустрій, ст. 118; Закон про статус суддів, ст. 3.3. Фінансування судів здійснюється виключно з Державного бюджету, у якому видатки на утримання судів визначаються окремим рядком. Конст., ст. 130; Закон про судоустрій, ст. 18.4, 120.1; Бюджетний кодекс України, ст. 85, 87 (ВВР, 2001 р., № 37-38, ст. 189; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 9-11, ст. 96). Ці загальні видатки розбиваються на окремі рядки по загальних і спеціалізованих судах, а також по місцевих і апеляційних судах. Фінансування кожного найвищого судового органа також передбачається окремим рядком. Після затвердження бюджету виділені суми не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

КСУ, ВСУ і вищі спеціалізовані суди самостійно розробляють проекти власних бюджетів і є головними розпорядниками виділених коштів після затвердження Державного бюджету ВРУ. Закон про судоустрій, ст. 41(11), 50(11); Закон про КСУ, ст. 31. Для решти судів ці функції виконує ДСА, контроль за діяльністю якої, в свою чергу, здійснює РСУ. Закон про судоустрій, ст. 120, 126.8. Починаючи з 2004 р. ДСА у процесі розробки проектів бюджетів судової системи керується Єдиними нормативами фінансового забезпечення судів загальної юрисдикції (затвердженими РСУ у травні 2003 р.), які доводяться до кожного суду і мають переглядатися не рідше одного разу на три роки. Там само, ст. 120.4. Теоретично, цей процес має забезпечити врахування бюджетних потреб кожного окремого суду. Кожен місцевий загальний суд подає свій бюджетний запит до обласного управління ДСА, яке передає узагальнений запит по області до центрального офісу ДСА. Апеляційні суди, а також всі спеціалізовані суди подають свої бюджетні запити безпосередньо до ДСА. ДСА узагальнює всі ці запити і передає зведений запит до Міністерства фінансів. ДСА стверджує, що вона не переглядає запити окремих судів, а просто підсумовує їх. Проте Міністерство фінансів і КМУ можуть скоротити, і регулярно скорочують, цю суму (за винятком “захисених” статей видатків, таких як заробітна плата чи придбання необхідних матеріалів) перед внесенням остаточних проектів Державного бюджету до ВРУ.

БЮДЖЕТ СУДОВОЇ СИСТЕМИ (млн. гривень)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Збільшення 2006 р., % |
|--|-----------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Місцеві загальні суди | 213,7 | 281,1 | 446,1 | 701,4 | 57,2 |
| Апеляційні загальні суди | 78,5 | 164,3 | 225,8 | 287,0 | 27,1 |
| Місцеві господарські суди | 58,1 | 63,5 | 82,6 | 119,3 | 44,4 |
| Апеляційні господарські суди | 31,0 | 34,5 | 49,8 | 74,4 | 49,4 |
| Місцеві адміністративні суди | - | - | 16,8 | 23,7 | 41,1 |
| Апеляційні адміністративні суди | - | - | 5,2 | 10,3 | 98,1 |
| Військові суди | 7,7 | 9,4 | 14,7 | 24,6 | 67,3 |
| Всього: бюджет ДСА | 401,0 | 585,8 | 937,6 | 1 368,1 | 45,9 |
| ВСУ* | 26,1 | 45,4 | 61,6 | 76,8 | 24,7 |
| ВГС | 13,4 | 38,5 | 63,8 | 66,5 | 4,2 |
| ВАС | 6,0 | - | 4,9 | 38,7 | 689,8 |
| КСУ | 14,8 | 19,4 | 29,6 | 37,8 | 27,7 |
| Бюджет судової системи – всього | 461,4 | 689,2 | 1 195,1 | 1 608,0 | 34,5 |
| в еквіваленті доларів США | 87,7 | 130,9 | 239,0 | 321,6 | -- |
| Загальні видатки Державного бюджету | 55 907,5 | 72 215,7 | 114 564,2 | 137 081,1 | 19,7 |
| %, що виділяється судовій системі | 0,83 | 0,95 | 1,04 | 1,17 | -- |

* Сума, виділена для здійснення правосуддя ВСУ; у 2005-2006 р. було додатково виділено 97,5 млн. і 20 млн. гривень на реконструкцію будинку для розміщення ВСУ.

Джерело: Закон України “Про Державний бюджет України на 2003 рік”, Додаток № 3 (ВВР, 2003 р., № 10-11, ст. 86; останні зміни *див.* у ВВР, 2004 р., № 16, ст. 236); Закон України “Про Державний бюджет України на 2004 рік”, Додаток № 3 (ВВР, 2004 р., № 17-18, ст. 250; останні зміни *див.* у ВВР, 2005 р., № 5, ст. 122); Закон України “Про Державний бюджет України на 2005 рік”, Додаток № 3 (ВВР, 2005 р., № 7-8, ст. 162; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 7, ст. 85); Закон України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”, Додаток № 3 (ВВР, 2006 р., № 9-11, ст. 96).

Суми, виділені на утримання судової влади, традиційно задовольняють менше 50% загальних фінансових потреб судів (37% у 2003 р., 41% у 2004 р. і 53% у 2005 р.), хоча у Державному бюджеті на 2006 р. ніби-то повністю врахований початковий запит ДСА (але не найвищих судових органів). Так, видатки, передбачені на утримання ВАС у 2005 р., покривали лише 8,4% його фінансових потреб. Незважаючи на значне збільшення обсягів фінансування судової системи у 2006 р., ця сума, очевидно, залишається вдвічі меншою ніж, наприклад, видатки на утримання прокуратури, і втричі меншою ніж видатки на утримання податкових органів. Крім цього, незважаючи на постійне збільшення доходів бюджету, видатки на утримання судової системи залишаються на рівні близько 1% від загальних бюджетних видатків. Через це деякі судді зауважили, що, оскільки держава фінансує судову владу лише на 40-50% від потреби, це означає, що вона свідомо погоджується на те, аби правосуддя в країні також здійснювалося лише на 40-50%.

В межах затвердженої річної суми видатків, ДСА затверджує кошториси і помісячні розписи видатків по кожній області, які доводяться до кожного суду у зворотному порядку, як при формуванні бюджетних запитів. На підставі цих розписів Державне казначейство не пізніше 10 числа кожного місяця перераховує відповідні суми на рахунки найвищих судових органів і обласних управлінь ДСА. Закон про судову систему, ст. 121. Ці управління забезпечують фінансування фактичних витрат кожного суду на підставі запиту його голови, окрім судів, які мають статус юридичної особи (а отже мають право відкривати окремі рахунки у банку). Там само, ст. 122. За законом, усі суди в Україні є юридичними особами. Там само, ст. 130.7. Але на практиці жоден місцевий суд досі не наділений цим статусом, оскільки за законом кожна юридична особа повинна мати бухгалтера, а уряд досі не передбачив створення таких посад у штатних розкладах місцевих судів. Як наслідок, загальні апеляційні і усі спеціалізовані суди отримують кошти для забезпечення своєї діяльності на власні банківські рахунки і розпоряджаються ними без участі ДСА, тоді як місцеві суди замовляють певні товари чи послуги і надсилають квитанції до обласних управлінь ДСА, які потім сплачують вказані суми постачальникам. Хоча більшість суддів стверджують, що ДСА, як правило, своєчасно оплачує

такі квитанції, принаймні кілька суддів повідомили, що в окремих випадках посадові особи ДСА відмовляються відшкодувати вартість придбаних товарів чи послуг. Крім цього, окремі судді заперечують твердження ДСА про те, що вона скорочує виділені кошти на утримання судів на однаковий відсоток по кожній області, і вважають, що цей відсоток часто залежить від особистих стосунків між головою суду і керівником обласного управління ДСА. Слід також зауважити, що видатки не розподіляються рівномірно впродовж року. Наприклад, у 2005 р. протягом першого півріччя було виділено лише 30% затверджених видатків, а 70% - протягом другого півріччя.

Коштів, що виділяються на утримання судів, часто не вистачає для забезпечення мінімальних потреб, таких як придбання канцелярських товарів, меблів, обладнання і капітальне будівництво. Ситуація істотно покращилася за останні кілька років. Наприклад, суди більше не просять, щоб сторони по кожній справі забезпечили їх папером, ручками, конвертами чи іншими необхідними предметами (хоча деякі судді вважають, що коштів, передбачених на 2006 р., знову буде недостатньо для забезпечення поштових витрат). Тим не менше, судді й досі змушені фінансувати численні витрати за власний рахунок. У багатьох судах відсутні належні меблі, і новопризначеним суддям часто пропонують або використовувати старі, поламани столи, або ж купити нові за власні кошти. Чимало судів не мають достатніх коштів для оплати комунальних послуг, що інколи призводить до їх відключення. Крім цього, більшість суддів апеляційних судів, на відміну від суддів місцевих судів, не відчували помітного покращення їх фінансового стану за останні роки.

Загалом, ситуація, що склалася, була досить красномовно описана кількома суддями у наступних висловах: "правосуддя в Україні не лише сліпе, а й з простягнутою рукою", і "судова система функціонує не завдяки державній підтримці, а всупереч відсутності такої підтримки". Більшість суддів не знайомі з порядком формування бюджету на рівні ДСА чи Міністерства фінансів. Також, оскільки бюджетні запити окремих судів ніколи не враховуються у повному обсязі, складається враження, що більшість суддів і голів судів не зацікавлені у докладанні значних зусиль при їх формуванні. Оскільки видатки виділяються одним рядком для всіх судів відповідної ланки, то загальна сума може виглядати солідною, але якщо поділити її на кількість судів, ця сума виявиться незначною. Наприклад, один з місцевих судів Києва, у якому працює 27 суддів, отримав на весь 2005 рік, крім видатків на заробітну плату, 530 гривень для фінансування його поточних потреб по здійсненню правосуддя. *Див.:* *Власти не нужен сильный суд: Интервью с председателем Соломенского районного суда г. Киева // Юридическая практика. – 2005 г. – № 31.* Внаслідок хронічного недофінансування голови багатьох судів продовжують звертатися за "спонсорською" допомогою до місцевої влади і різноманітних комерційних установ.

Незважаючи на ці проблеми, майже всі респонденти погоджуються з тим, що складання бюджетів і розпорядження коштами, виділеними на утримання судової системи, стало якіснішим та ефективнішим після передачі цих функцій від Міністерства юстиції до ДСА. Суди здебільшого відчують менше втручання у їх безпосередню діяльність, а кошти більше не витрачаються не за призначенням. Починаючи з 2003 р., видатки, передбачені у Державному бюджеті на утримання судів, фінансуються майже у повному обсязі. Разом з тим, багато суддів вважають, що контроль за фінансуванням судів з боку ДСА, яка є органом виконавчої влади (хоча вона й певною мірою підзвітна РСУ), є механізмом втручання виконавчої влади у діяльність судової влади. Також негативним є протиставлення бюджетного статусу ВСУ і інших вищих судів та решти судів загальної юрисдикції, яке призводить до тертя між різними рівнями судової системи; інколи складається враження, що ВСУ, який має незалежний бюджет, зовсім не цікавиться бюджетними проблемами решти судів.

На думку більшості представників суддівського корпусу, одним із способів забезпечення фінансової незалежності судової системи може стати закріплення за нею надходжень від державного мита, яке стягується в усіх цивільних, адміністративних і господарських справах. Розміри державного мита, а також категорії осіб, які звільняються від його сплати, визначені Декретом КМУ "Про державне мито", прийнятим у 1993 р. (ВВР, 1993 р., № 13, ст. 113; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 16, ст. 134). Нині всі надходження від державного мита передаються до Державного бюджету. *Див.:* ст. 6. Хоча керівництво судової системи неодноразово зверталось до уряду з пропозиціями закріпити ці надходження за судами, ці пропозиції досі не знайшли політичної підтримки.

НАДХОДЖЕННЯ ВІД ДЕРЖАВНОГО МИТА, ПЕРЕДАНІ СУДАМИ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

| | Цивільні справи | | Господарські справи | | | ВСЬОГО | |
|--------------------------|-----------------|------------------------|---------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-----------|------------------------|
| | Млн. грн. | в еквів. млн. дол. США | Млн. грн. | Інші валюти (в еквів. тис. дол. США) | Всього (в еквів. млн. дол. США) | Млн. грн. | в еквів. млн. дол. США |
| 2003 | 21,3 | 4,0 | 52,1 | 61,3 | 10,0 | 73,7 | 14,0 |
| 2004 | 49,9 | 9,5 | 49,3 | 55,0 | 9,4 | 99,5 | 18,9 |
| 2005 (I півріччя) | 26,7 | 5,3 | 29,0 | 23,5 | 5,8 | 55,8 | 11,1 |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.

Хоча ГПК, а також нові ЦПК і КАС передбачають сплату судового збору та інших судових витрат, пов'язаних з розглядом справи, порядок їх сплати має бути врегульований окремим законом, до прийняття якого суди продовжуватимуть стягувати державне мито. Слід зазначити, що при зверненні до господарського суду з позовачів, окрім державного мита, стягуються також витрати на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу у сумі 118 гривень, які залишаються у розпорядженні судів. ГПК, ст. 47¹. Ці надходження використовуються переважно для утримання єдиної внутрішньої мережі господарських судів, яке здійснюється Державним підприємством "Судово-інформаційний центр".

Фактор 11: Адекватність оплати праці суддів

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

| Висновок | Оцінка: Негативна |
|--|--------------------------|
| <p>Заробітна плата суддів залежить від бажань виконавчої влади і вважається недостатньою для залучення до роботи в судах кваліфікованих юристів чи забезпеченням суддям можливості адекватно утримувати їхні сім'ї, хоча вона є вищою ніж у інших посадовців. Низькі розміри заробітної плати також вважаються основною причиною ніби-то надмірної корумпованості судової системи. Судді також користуються додатковими пільгами, перш за все правом на забезпечення житлом, але більшість із них є недовірними і створюють додаткові можливості для впливу на суддів. З 1 січня 2006 р. планувалося значне підвищення заробітної плати суддів, але ці зміни досі не набрали чинності.</p> | |

Аналіз:

Питання заробітної плати суддів врегульовані Законом про статус суддів і рядом інших нормативних актів. Її розмір повинен бути достатнім для забезпечення фінансової незалежності суддів і не може бути зменшений. Закон про судоустрій, ст. 123.1. Відповідно до законодавства, заробітна плата суддів складається з посадового окладу, премій, доплати за кваліфікаційний клас, надбавки за вислугу років та інших надбавок. Закон про статус суддів, ст. 44.1. Розмір посадового окладу судді встановлюється у відсотковому відношенні до посадового окладу Голови ВСУ і не може бути меншим від 50% останнього. Крім цього, він не може бути меншим від 80% посадового окладу голови відповідного суду. Там само, ст. 44.2.

Практично ж розміри посадових окладів суддів залежать від бажань Президента і КМУ. Чинні посадові оклади визначені рядом Постанов КМУ, прийнятих у 2005 р.: № 513, 514 і 516 від 30 червня 2005 р., якими встановлено посадові оклади голів і заступників голів найвищих судових органів і для яких була передбачена зворотна дія з 1 червня 2005 р. (ОВУ, 2005 р., № 27, ст. 1548, ст. 1549, ст. 1551; останні зміни див. в ОВУ, 2006 р., № 1, ст. 31); і № 865 від 3 вересня 2005 р. (ОВУ, 2005 р., № 36, ст. 2195; останні зміни див. в ОВУ, 2006 р., № 1, ст. 32), якою встановлені схеми посадових окладів решти суддів; набрання чинності цією Постановою

планувалося з 1 січня 2006 р. Згідно цих Постанов, посадові оклади суддів визначаються як певна кількість розмірів мінімальної заробітної плати, в залежності від рівня суду і посади судді, виходячи з розміру мінімальної заробітної плати 322 гривні на місяць, але в подальшому при підвищенні мінімальної заробітної плати їх перерахунок не провадиться. Як видно з наступної таблиці, встановлені суми передбачають значне підвищення у порівнянні з розміром посадового окладу, чинним до прийняття цих постанов (близько 600 гривень на місяць для суддів місцевих судів і близько 800 гривень на місяць для суддів апеляційних судів). Водночас, через різні дати набрання чинності цих Постанов ряд фахівців вважають, що вони суперечать вимогам Закону про статус суддів, а тому кожен суддя має право оскаржити їх законність в порядку адміністративного судочинства і вимагати відшкодування недоплаченої заробітної плати за період з 1 червня. У Постановах також закладена нічим не обґрунтована диференціація між посадовими окладами суддів загальних і спеціалізованих місцевих судів.

СХЕМА ПОСАДОВИХ ОКЛАДІВ СУДДІВ ЗА ПОСТАНОВАМИ КМУ ВІД 2005 р.

| Рівень суду і посада судді | | К-кість розмірів мінімальної заробітної плати | Посадовий оклад, гривень на місяць | Посадовий оклад, в еквів. доларів США |
|--|---|---|------------------------------------|---------------------------------------|
| КСУ | Голова | 15 | 4 830 | 966 |
| | Заступник Голови | 13,8 | 4 446 | 889 |
| | Секретар колегії суддів | 12,5 | 4 025 | 805 |
| | Суддя | 12 | 3 864 | 773 |
| ВСУ | Голова | 15 | 4 830 | 966 |
| | Перший заступник Голови | 13,8 | 4 446 | 889 |
| | Заступник Голови | 13,4 | 4 315 | 863 |
| | Голова судової палати | 12,5 | 4 025 | 805 |
| | Заступник голови судової палати; секретар Пленуму | 12,2 | 3 928 | 786 |
| | Суддя | 12 | 3 864 | 773 |
| Вищі спеціалізовані суди | Голова | 13 | 4 186 | 837 |
| | Перший заступник Голови | 12 | 3 864 | 773 |
| | Заступник Голови | 11,8 | 3 800 | 760 |
| | Заступник голови судової палати; секретар Пленуму | 11,5 | 3 703 | 741 |
| | Суддя | 11 | 3 542 | 708 |
| Апеляційні суди (загальні і спеціалізовані) | Голова | 10,5-11,5 | 3 381-3 703 | 676-741 |
| | Заступник голови | 10-11 | 3 220-3 542 | 644-708 |
| | Голова судової палати | 9,5-10,7 | 3 059-3 445 | 612-689 |
| | Заступник голови судової палати | 9-10,5 | 2 898-3 381 | 580-676 |
| | Суддя | 8,5-9,8 | 2 737-3 156 | 547-631 |
| Місцеві спеціалізовані суди | Голова | 10-11 | 3 220-3 542 | 644-708 |
| | Заступник голови | 9-10 | 2 898-3 220 | 580-644 |
| | Суддя | 8-9 | 2 576-2 898 | 515-580 |
| Місцеві загальні суди | Голова | 8,5-9,5 | 2 737-3 059 | 547-612 |
| | Заступник голови | 8-9 | 2 576-2 898 | 515-580 |
| | Суддя | 7,5-8 | 2 415-2 576 | 483-515 |

Суддям, які мають кваліфікаційний клас, встановлюються доплати до посадових окладів. Закон про статус суддів, ст. 40.2. Їх розміри передбачені Указом Президента № 1048/1999 (ОБУ, 1999 р., № 34, ст. 110; останні зміни *див.* в ОБУ, 2003 р., № 51, ст. 2664) і складають від 275 гривень на місяць за п'ятий (найнижчий) кваліфікаційний клас до 400 гривень на місяць за вищий кваліфікаційний клас (суми збільшуються на 25 гривень за кожний клас). Щомісячні надбавки за вислугу років встановлюються у наступних відсотках від загальної суми щомісячного заробітку судді з урахуванням доплати за кваліфікаційний клас: 10% при стажі

роботи 3-5 років, 15% при стажі 5-10 років, 20% при стажі 10-15 років, 25% при стажі 15-20 років, 30% при стажі 20-25 років і 40% при стажі понад 25 років. Закон про статус суддів, ст. 44.4.

Донедавна судді також отримували інші надбавки, встановлені у принаймні шести неопублікованих Указах Президента з грифом "Для службового користування". Зокрема, надбавки могли встановлюватися за наступними підставами: високі досягнення у праці, виконання особливо важливої роботи, особливий характер роботи та інтенсивність праці, здійснення додаткових функцій, участь у правовій експертизі нормативно-правових актів або у підвищенні рівня кваліфікації суддів. В сумі всі ці надбавки могли збільшити оклади суддів на 255% (285% для голів судів). Див.: Інформаційний бюлетень Всеукраїнської незалежної суддівської асоціації – 2005 р. – № 2. – Ст. 38. За деякими оцінками, посадовий оклад складав лише 10% від загального заробітку судді, в той час як різного роду надбавки сягали 55%. Водночас, через неузгодженість між багатьма з цих нормативних актів Міністерство фінансів часто тлумачило їх по-різному, а тому кошти, виділені на утримання судової системи, рідко передбачали видатки на фінансування цих виплат у повному обсязі. Тому позитивним можна вважати прийняття Указу Президента № 46/2006 від 21 січня 2006 р. (ОВУ, 2006 р., № 4, ст. 148), який вступив в дію з 1 січня 2006 р. і яким названі укази були визнані такими, що втратили чинність.

Водночас, законодавством збережені додаткові надбавки принаймні для деяких суддів. Так, Головам КСУ, ВСУ і вищих спеціалізованих судів і їх заступникам встановлені надбавки за виконання особливо важкої роботи (50%), доплати за науковий ступінь кандидата або доктора наук (15-20%) чи за почесне звання "Заслужений юрист України" (15%), а також за особливий характер роботи і інтенсивність праці (90-100%). Див.: Постанова КМУ № 1309/2005 від 31 грудня 2005 р. (ОВУ, 2006 р., № 1, ст. 31). Крім цього, голови судів мають право преміювати суддів (з невизначених підстав), але лише "в межах економії фонду оплати праці".

За підрахунками ДСА, станом на 1 січня 2006 р. середньомісячна заробітна плата суддів (включаючи надбавки і доплати) складатиме 4 160 гривень для суддів місцевих судів (1 500 гривень у 2005 р.) і 5 050 гривень для суддів апеляційних судів (2 300 гривень у 2005 р.). Інформацію щодо середніх розмірів заробітку суддів було підтверджено у ході інтерв'ю дослідницької групи із суддями. Проте новопризначені судді, які мали 2 роки стажу суддівської роботи, отримували лише 1 000 гривень на місяць. Слід зауважити, що більшість суддів, які взяли участь в інтерв'ю, висловлювали сумнів (як виявилось, обґрунтований) у тому, що заплановані підвищення посадових окладів дійсно наберуть чинності з 1 січня.

Низькі розміри заробітної плати суддів вважаються основною причиною ніби-то надмірної корумпованості судової системи, хоча, на думку більшості респондентів, одного збільшення заробітної плати недостатньо для запобігання корупції. Крім того, хоча заробітна плата в судах є вищою ніж, наприклад, в прокуратурі, її розмір є недостатнім для залучення до роботи в судах молодих кваліфікованих юристів чи успішних приватних адвокатів, хоча чимало спостерігачів вважають, що початкова зарплата у розмірі, еквівалентному 1 000 доларів США на місяць, може бути достатньою, аби зацікавити молодих юристів. Проте, незважаючи на низьку заробітну плату, очевидно мало хто з суддів залишає свої посади задля отримання краще оплачуваної роботи. Чимало суддів отримують офіційний додатковий заробіток у формі гонорарів за читання лекцій у юридичних вузах і зайняття іншою науковою чи творчою діяльністю (наприклад, написання наукових праць).

В Україні більше немає проблем з невиплатою заробітної плати суддям, і судді тепер отримують заробітну плату своєчасно. Водночас, починаючи з 2001 р. понад 3 тис. суддів виграли судові позови проти Міністерства фінансів щодо неотримання заробітної плати та інших видів компенсацій у попередні роки, на загальну суму 20 млн. гривень. Але судді так і не змогли добитися виконання більшості цих рішень, оскільки державні виконавці посилаються на те, що в Державному бюджеті не передбачені кошти для цих цілей. На початок 2005 р. виплаті за рішеннями у цих справах підлягало 15 млн. гривень. Судді Апеляційних судів Донецької і Полтавської областей навіть звернулися з цього приводу до Європейського Суду. В результаті у Державному бюджеті на 2004 р. для виконання цих рішень було передбачено 1 млн. гривень, що дало змогу виконати 175 рішень, а у Державному бюджеті на 2005 р. для цієї мети було передбачено 9,5 млн. гривень, які дали змогу виконати 1 159 рішень, винесених у 2001-2002 рр.

У Державному бюджеті на 2006 р. також передбачено 9,5 млн. гривень, і ДСА сподівається, що цих коштів буде достатньо для виконання усіх рішень, винесених протягом 2002-2003 рр.

Судді також користуються рядом додаткових пільг, зокрема правом безоплатно користуватися громадським транспортом, 50% знижкою плати за комунальні послуги і щорічними путівками на санаторно-курортне лікування. Закон про статус суддів, ст. 44.8-13. Через 6 місяців після призначення чи обрання на посаду судді також мають бути забезпечені окремим житлом. Цей обов'язок покладається на місцеві органи виконавчої влади (на КМУ щодо суддів КСУ, ВСУ і вищих спеціалізованих судів). У разі незабезпечення судді таким житлом у зазначені строки суд може придбати житло для судді за рахунок Державного бюджету, з наступним відшкодуванням цих витрат відповідними місцевими органами. Там само, ст. 44.7; *див. також, загалом*: Порядок забезпечення житлом суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів (затверджений Постановою КМУ № 707/2005, ОВУ, 2005 р., № 31, ст. 1874).

На практиці місцеві органи виконавчої влади часто відмовляються виконувати цей обов'язок, посилаючись на відсутність ресурсів. В результаті, понад 1 500 суддів досі потребують поліпшення житлових умов. Майже ніколи не дотримується шестимісячний термін для надання суддям житла. Наприклад, за інформацією на середину 2004 р., 199 суддів перебували в черзі на отримання житла понад 5 років, включаючи 69 суддів, які перебували в черзі понад 9 років. Державними бюджетами на 2004-2005 рр. на ці цілі було виділено близько 20 млн. гривень, що дало змогу придбати житло для 540 суддів, і ще 86 млн. гривень передбачено для цієї мети на 2006 р. Водночас, чимало суддів вважають цю "пільгу" надзвичайно принизливою. Суддям часто доводиться використовувати власні зв'язки з місцевою владою, аби отримати житло своєчасно. Цей процес створює додаткові можливості для впливу на їх діяльність, наприклад, через вирішення місцевою владою питання про місцезнаходження квартири. Так само надієвими є і решта пільг. Наприклад, якщо судді намагаються скористатися своїм правом на знижку плати за комунальні послуги, працівники цих компаній часто загрожують припинити постачання своїх послуг до приміщення суду. Тож зрозумілим є бажання більшості суддів внести відповідні зміни до законодавства і скасувати ці пільги, натомість передбачивши гідну заробітну плату, яка б дозволила суддям самостійно придбати власне житло, або ж, як варіант, надати їм доступ до безвідсоткових житлових кредитів, гарантованих державою.

Фактор 12: Приміщення судів

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

| Висновок | Оцінка: Негативна |
|---|--------------------------|
| <p>Приміщення більшості судів не відповідають мінімальним вимогам для відправлення правосуддя за наявною площею і безпечністю. У багатьох приміщеннях відсутня каналізація, опалення та інша інфраструктура. Недостатня кількість кабінетів суддів унеможливорює заповнення вакантних суддівських посад, а відсутність залів судових засідань має наслідком порушення строків розгляду справ і нещодавно засвідчила неготовність судів забезпечити дотримання нових процесуальних вимог щодо повного фіксування судового процесу аудіо-технічними засобами. Забезпечення судів належними приміщеннями задеклароване метою кількох державних програм, але жодна з них не підкріплена адекватним фінансуванням.</p> | |

Аналіз:

Функції щодо організації і фінансування будівництва і ремонту будинків та приміщень судів покладені на ДСА. Закон про судоустрій, ст. 126(13). Витрати на потреби капітального ремонту, реконструкції та нового будівництва приміщень судів здійснюються виключно через ДСА. Там само, ст. 122.2.

Приміщення більшості судів в Україні не відповідають мінімальним вимогам щодо технічного стану та функціональної безпечності. За даними різних установ, лише 55 із 766 приміщень загальних судів відповідають міжнародним стандартам для здійснення правосуддя за наявною площею і дизайном. 209 судів мають приміщення достатньої площі, але потребують реконструкції, яка не проводиться через брак коштів, а приміщення 313 судів мають недостатню площу. Починаючи з 2003 р., 283 суди отримали нові приміщення, але близько 80% із них потребують реконструкції або є замалими за площею, а деякі й зовсім не придатні для експлуатації. У 174 будинках судів повністю використано експлуатаційний ресурс. Загалом, приміщення біля 30% усіх судів є абсолютно непридатними для здійснення правосуддя, а 36 із них перебувають в аварійному стані. Незважаючи на ці проблеми, Державним бюджетом традиційно передбачаються кошти, достатні для задоволення лише біля 10% потреб судів на капітальні витрати, хоча деякі суди спромоглися отримати додаткові ресурси за рахунок місцевої влади. Інші суди (наприклад, Апеляційний суд Одеської області) змогли провести реконструкцію за підтримки приватних спонсорів.

Переважна більшість фахівців погоджуються з тим, що суди мають приміщення гірші за будь-які інші державні органи, а їх стан унеможливує шанобливе ставлення до судової системи. Навіть у столиці лише один з 10 місцевих судів (Оболонський районний суд) має належне приміщення. Апеляційні суди міста Києва і Київської області розташовані в одному будинку з міським відділом внутрішніх справ і пожежною частиною, хоча очікується, що Апеляційний суд міста Києва скоро переїде в нове приміщення. За підрахунками ДСА, для забезпечення належного стану приміщень усіх місцевих судів Києва необхідно 248 млн. гривень.

В інших областях чимало судів розташовані у колишніх гуртожитках заводів, дитячих садках і будинках, що належали житлово-експлуатаційним конторам, виселених через непридатність для використання. У цих будинках часто протікає дах, несправна електропроводка чи відсутня каналізація, опалення працює на дровах або й взагалі відсутнє, а в самих приміщеннях бігають гризуни. Нещодавно в одному з місцевих судів під час судового засідання обвалилася стеля. Кілька судів розташовані в будинках, побудованих понад 100 років тому (наприклад, Київський міжобласний апеляційний господарський суд розташований у колишній конюшні початку минулого століття). Багатьом судам були передані в користування приміщення збанкрутілого банку "Україна", але вони не придатні для здійснення правосуддя, оскільки були сплановані як банківські офіси. Деякі суди, такі як Київський апеляційний господарський суд, розташовані в трьох різних приміщеннях в різних частинах міста, причому розглядається позов про виселення суду з одного з цих приміщень. Аналогічно, на час проведення інтерв'ю для ІСР, ВАС займав приміщення двох ліквідованих військових судів і кілька кабінетів у приміщенні Міністерства юстиції, а деякі судді працювали вдома. У приміщенні, яке було спочатку запропоноване ВАС, провалювалася підлога, була прогнила стеля і прорвані батареї. На початку 2005 р. Голова ВАС домовився про оренду приміщення, що належало колишньому військовому заводу "Арсенал", але Уряд відмовлявся надати гроші для проведення там ремонту аж до листопада 2005 р. Проте вже в грудні суд офіційно переїхав у це нове приміщення. Більшість місцевих адміністративних судів вже також отримали приміщення, в яких треба проводити реконструкцію, але їх не можна формально передати в користування судів до призначення їх голів.

Приміщення більшості судів не мають достатньої кількості кабінетів і залів судових засідань. Досить часто суддям доводиться ділити кабінети зі своїми помічниками і секретарями судових засідань, або навіть і з іншими суддями. Це відбувається навіть у новому будинку ВГС, де привабливий (з архітектурної точки зору) атріум будинку означає, що наявна площа використовується неефективно, а отже суддям доводиться ділити кабінети з колегами. Більшість кабінетів в Апеляційному суді Київської області використовуються двома суддями; водночас, в суді є два кабінети, в кожному з яких сидить по 6 суддів, а найбільший зал судових засідань було переобладнано на спільний кабінет для помічників суддів (26 осіб на час проведення інтерв'ю). Хоча судді в інших апеляційних судах переважно мають власні кабінети, в цих судах також є багато вакансій, і заповнення цих вакансій означатиме, що суддям доведеться ділити кабінети. Кожен суддя ВСУ має власний кабінет, але кабінети для працівників апарату Суду часто займає по 8-9 осіб. Багато суддів нижчих судів також змушені проводити ремонт в кабінетах і купляти меблі за власні кошти, хоча подекуди ці витрати все ж забезпечуються державою.

Крім цього, більшість суддів використовують кабінети як зали судових засідань. За даними ДСА, в усіх місцевих судах України є лише 1 857 залів судових засідань – на понад 4 тис. суддів. За інформацією дослідницької групи, в одному з місцевих судів Одеської області немає жодного залу судових засідань, і навіть у ВСУ є всього три зали на 95 суддів. Лише в кількох судах за кожним суддею закріплено окремих зал судових засідань (наприклад, в Івано-Франківському міському суді, де зали також є кабінетами секретарів судових засідань). Через це кримінальні справи, а також деякі цивільні справи з багатьма сторонами користуються пріоритетним правом на використання залів судових засідань. З іншого боку, якщо сторони у цивільних справах вимагають фіксування судового процесу за допомогою технічних засобів, їм доводиться чекати протягом тривалого часу поки з'явиться вільний зал, оскільки записуюче обладнання не може бути встановлене в кабінетах суддів. Детальніше *див. також* Фактор 25. Слід зауважити, що нові процесуальні кодекси вимагають, щоб судові засідання проводилися “у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань”. ЦПК, ст. 158.3; КАС, ст. 122.4. Аби обійти це положення, судді під час проведення засідань інколи вивішують на дверях своїх кабінетів табличку “Зал судових засідань”. В кабінетах суддів також часто встановлюються клітки для утримання підсудних і лавки для учасників процесу, але інколи там навіть немає достатнього місця, щоб адвокати могли розкласти свої нотатки. Крім цього, якщо кілька суддів ділять один кабінет, один із них змушений перервати свою роботу і вийти, поки інший проводить засідання чи пише текст рішення (адже інакше не можна забезпечити дотримання таємниці нарадчої кімнати).

Приміщення судів також здебільшого не здатні забезпечити привітну атмосферу для користувачів судової системи. У них зазвичай відсутні окремі кабінети для спілкування між адвокатами і їх клієнтами, для прокурорів, свідків чи утримання підсудних. Відсутні також приміщення для ознайомлення з матеріалами справи чи для зняття копій з них. В деяких судах для усіх адвокатів відведений один стіл в канцелярії, що унеможливорює забезпечити конфіденційність розмов з клієнтами. Більшість судів, розташованих в багатоповерхових будинках, не мають ліфтів, а також не доступні для інвалідів. Нарешті, адвокати висловлювали розпач з приводу того, що в судах часто зачинені туалети, а ключі можна отримати лише від голови суду чи його секретаря.

Чи не найяскравішою ілюстрацією нехтування державою потреб судів є Дарницький районний суд у Києві. Вибух в цьому суді у лютому 2004 р. (детальніше *див.* Фактор 13) залишив частину будинку напівзруйнованою. Кабінети на першому поверсі, розташовані найближче до епіцентру вибуху, були зруйновані повністю, але суддів, які займали кабінети поверхом вище, не переселили до іншого приміщення, навіть незважаючи на відсутність опалення. Довідка будівельної експертизи засвідчила, що весь будинок небезпечний для подальшого використання і не підлягає реконструкції. У травні 2004 р. Київська міська рада надала суду дозвіл завершити будівництво приміщення старої школи, законсервоване у 1995 р., яке має достатню площу. Орієнтовна вартість цього проєкту складає 46 млн. гривень, але ДСА досі постійно відповідала, що кошти для цього відсутні. Таким чином, 20 суддів були розміщені у 5 різних приміщеннях, в тому числі і в “неаварійній” частині старого будинку суду. У квітні 2005 р. судді виступили із заявою про те, що вони припиняють здійснення правосуддя доки їм не буде надане нове приміщення; практично це означало, що вони припинили проводити судові засідання, хоча вони продовжували отримувати нові справи і вивчати матеріали. Після цього уряд дозволив 9 суддям переїхати у приміщення районної податкової міліції, але решта суддів залишилися у пошкодженому будинку. Нове приміщення має три зали судових засідань, які використовуються усіма суддями. За інформацією суддів, їм було запропоновано ряд інших варіантів щодо розміщення, але їх теперішні орендарі (серед них є як приватні компанії, так і інші державні структури) відмовляються виїжджати; більше того, жодне з цих приміщень не має достатньої площі.

Приміщення господарських судів є переважно кращими за приміщення решти судів. Ряд суддів вважають, що будинки Одеського і Донецького апеляційних господарських судів, побудовані за значної підтримки губернаторів відповідних областей, є найкращими в усій країні. Водночас, близько половини приміщень місцевих господарських судів ніби-то не мають належних умов для здійснення правосуддя.

Створення належних робочих умов для судів було задекларовано одним з пріоритетних заходів нової влади. Під час виступу на З'їзді суддів у листопаді 2005 р. Президент Ющенко виклав

своє бачення щодо побудови протягом наступних 5 років палацу правосуддя у кожному обласному центрі. Будинки кожного суду матиме три ізольовані блоки, кожен з окремими виходами до залів судових засідань: закритий сектор для роботи суддів, публічний сектор для здійснення правосуддя і сектор для утримання підсудних і забезпечення безпеки процесу. З урахуванням цієї моделі КМУ була затверджена Концепція Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 роки (*див.* Розпорядження № 459/2005 від 16 листопада 2005 р., ОВУ, 2005 р., № 46, ст. 2899), фінансування якої здійснюватиметься з Державного бюджету “виходячи з реальних фінансових можливостей держави”. За підрахунками ДСА, на реалізацію цієї Програми необхідно витратити 2 млрд. гривень (тобто, 400 млн. гривень щороку), але в Державному бюджеті на 2006 р. передбачені видатки у сумі лише 35 млн. гривень, включаючи 20 млн. гривень на реконструкцію будинку ВСУ і 5 млн. гривень для Дніпропетровського апеляційного господарського суду. Таким чином, зрозумілими є скептичні твердження, що ця Програма, як і аналогічна попередня Програма на 2002-2006 роки (*див.* Постанову КМУ № 692/2001, ОВУ, 2001 р., № 26, ст. 1176), залишиться простою декларацією на папері. На даний час схожа модель приміщення реалізована лише у кількох судах, наприклад у модельному Івано-Франківському міському суді, в якому передбачені ізольовані блоки для суддів і адміністративних приміщень суду, а також блок публіки, який включає зали судових засідань, відділ прийому і інформаційно-довідкову службу; проте судді не мають окремих виходів до залів судових засідань.

Фактор 13: Безпека суддів

Державою виділяються належні ресурси для забезпечення захисту суддів від таких посягань, як цькування, напади та вбивства.

Висновок

Оцінка: Негативна

Законодавство покладає виконання обов'язків щодо забезпечення безпеки суддів і охорони приміщень судів на ДСА у взаємодії з судовою міліцією, але держава не виділяє достатніх ресурсів на ці цілі. Внаслідок відсутності належної охорони, безпека як суддів, так і приміщень судів інколи стає об'єктом посягань.

Аналіз:

Держава забезпечує особисту безпеку суддів і їхніх сімей. Конституція, ст. 126. Судді, члени їх сімей та їх майно перебувають під особливим захистом держави. Вчинені у зв'язку з службовою діяльністю судді посягання на його життя і здоров'я, майно, погроза вбивством, насильством чи пошкодженням майна судді, образа чи наклеп на нього, а також аналогічні дії відносно близьких родичів судді (батьків, дружини, чоловіка чи дітей) тягнуть за собою відповідальність згідно із законодавством. Закон про статус суддів, ст. 42. Зокрема, погроза або насильство щодо судді чи його близьких родичів карається позбавленням волі на строк до 12 років. Кримінальний кодекс, ст. 346, 377 (ВВР, 2001 р., № 25-26, ст. 131; останні зміни *див.* у ВВР, 2006, № 12, ст. 105) (*дали* – КК). Умисне знищення або пошкодження майна судді карається позбавленням волі на строк до 5 років, а при вчиненні цих дій шляхом підпалу, вибуху чи іншим загально небезпечним способом, а також якщо вони спричинили загибель людей чи інші тяжкі наслідки – позбавленням волі до 12 років. Там само, ст. 378. Вбивство чи замах на вбивство судді карається позбавленням волі на строк від 8 до 15 років. Там само, ст. 379. За заявою судді правоохоронні органи зобов'язані вживати необхідних заходів для забезпечення безпеки судді. Закон про статус суддів, ст. 42. Невжиття чи несвоєчасне вжиття таких заходів, якщо ці дії спричинили тяжкі наслідки, карається позбавленням волі на строк до 5 років. КК, ст. 380.

На ДСА покладається обов'язок щодо забезпечення безпеки суддів у взаємодії з органами суддівського самоврядування і правоохоронними органами. Закон про судоустрій, ст. 126(12). Підтримання громадського порядку в суді, охорону приміщень суду і виконання функцій щодо державного захисту суддів здійснює судова міліція. Там само, ст. 133.1. У 2005 р. ДСА спільно з МВС були затверджені Правила пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів (*див.* Наказ № 102/765 від 12 вересня 2005 р., ОВУ, 2005 р., № 44,

ст. 2817). МВС був також створений спеціальний підрозділ судової міліції “Грифон”, підпорядкований Міністерству (*див.* Наказ № 1390/2003 від 19 листопада 2003 р., ОВУ, 2003 р., № 51, ст. 2725), але фактичне утворення цього підрозділу гальмується переважно через брак коштів. За підрахунками, утримання таких підрозділів у кожному суді потребує щорічних видатків у сумі 107,5 млн. гривень. Водночас, Державними бюджетами на 2003-2005 рр. на їх функціонування було передбачено лише 15 млн., 23 млн. і 26 млн. гривень. Зокрема, коштів, виділених у 2005 р., було достатньо для утримання лише 37% від штатної чисельності працівників “Грифону” (9 612 осіб). В деяких областях пости “Грифону” розміщені лише в судах, розташованих в обласних центрах. У ряді областей на Заході країни ситуація є кращою і багато судів охороняються цілодобово, хоча відповідно до Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів на 2003-2005 роки (затверджена Постановою КМУ № 907/2003, ОВУ, 2003 р., № 25, ст. 1197; останні зміни *див.* в ОВУ, 2004 р., № 10, ст. 585) (*далі* – Програма організаційного забезпечення судів) така охорона мала бути забезпечена в усіх судах ще до кінця 2003 р. Заробітна плата існуючих працівників судової міліції дуже низька (біля 300-400 гривень на місяць) і не завжди виплачується своєчасно. Окрім цього, оскільки підрозділи “Грифон” підпорядковані і фінансуються МВС, ДСА не має значних важелів контролю за їх діяльністю. Через це працівники судової міліції часто залучаються до виконання інших завдань, не пов’язаних із забезпеченням безпеки судів, таких як супроводження вантажів МВС чи охорона комерційних структур. Вони також не наділені достатніми повноваженнями, аби заборонити допуск до приміщення суду осіб, щодо яких є підозри можливості створення загрози для безпеки суду, і лише нещодавно отримали право проводити обшук осіб, які заходять до суду. Намагання ДСА передати контроль за “Грифоном” від МВС до судової системи досі залишалися без уваги.

ДСА вживає також інші заходи для забезпечення безпеки судів, але ці заходи переважно носять обмежений характер через недостатнє фінансування. Наприклад, було виділено по 5 тис. гривень на кожен суд для встановлення охоронно-пожежної сигналізації, але цих коштів вистачило лише для обладнання канцелярій і архівів, а також, в окремих випадках, кабінетів голів судів. У всіх місцевих судах Києва, за винятком двох, забезпечується цілодобова охорона і були встановлені рамки-металодетектори, хоча деякі відвідувачі ніби-то відмовляються проходити через металодетектори, стверджуючи, що ця процедура порушує їх право на відкритість судочинства. ДСА також планує забезпечити посилену охорону усіх судів протягом парламентської виборчої кампанії у березні 2006 р. Крім цього, станом на жовтень 2005 р., щодо 234 суддів застосовувалися спеціальні заходи безпеки відповідно до Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” 1993 р. (ВВР, 1994 р., № 11, ст. 50; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 14, ст. 116); для порівняння, у 2003-2004 рр. такі заходи застосовувалися щодо 286 і 298 суддів. Щодо 202 суддів також застосовувалися інші заходи щодо забезпечення їх безпеки, такі як видача зброї (49 суддів) і попередження про небезпеку (55 суддів). Судова міліція, як правило, вживає ці заходи за заявою судді, який може почувати небезпеку у зв’язку із розглядом певної справи, хоча в окремих випадках (наприклад, якщо суддя розглядає справу, пов’язану з організованою злочинністю, чи в інших резонансних справах) вони можуть вживатися за заявою голови суду.

Згідно ДСА, станом на листопад 2005 р. 685 із 732 приміщень судів (93%) були забезпечені певною охороною. З них підрозділами судової міліції охоронялися лише 247 судів, а 116 судів охоронялися іншими засобами охорони; приміщення 322 судів охоронялися державною службою охорони (тобто, лише охоронною сигналізацією, причому у 95 із них діяла автономна сигналізація, не підключена до пультів охорони через відсутність коштів). У 47 місцевих судах охорона була взагалі відсутня. Жоден з судів не має окремих виходів до залів судових засідань для суддів, хоча судді Івано-Франківського міського суду займають окремих зачинений поверх будинку, доступу до якого не мають навіть працівники адміністрації суду. Контроль за пропуском осіб до суду, як правило, обмежується перевіркою документів, що посвідчують особу, і запису відповідної інформації у журналі відвідувачів; проте ряд судів (з числа відвіданих дослідницькою групою) мали охоронний пост, але не було самого охоронця, а отже будь-хто міг вільно потрапити до приміщення суду.

Внаслідок відсутності належної охорони суддів і приміщень судів, безпека як одних, так і інших інколи перебуває під загрозою. Так, інколи з судів викрадаються матеріали справ чи докази. У 2005 р. ДСА отримала 50 повідомлень щодо надзвичайних подій, пов’язаних з роботою суддів (55 повідомлень у 2004 р., 73 повідомлення у 2003 р.). Судді часто отримують погрози і інколи

стають об'єктами фізичних нападів, як під час проведення судових засідань чи особистих прийомів громадян, так і поза приміщенням суду. Під час гучних кримінальних справ на суддів інколи чиниться психологічний тиск у формі відвідування судових засідань "особами кримінальної зовнішності". Повідомляють також, що жінки-судді у невеликих містах бояться залишатися на роботі у вечірні години, коли відсутня охорона. Але незважаючи на численні повідомлення про загрозу для суддів, за весь період з 1991 р. було порушено лише близько 50 кримінальних справ про злочини стосовно суддів, пов'язані з їх професійною діяльністю. Серед них – справи про образи, погрози або насильство щодо суддів, умисне знищення або пошкодження їх майна і вбивства та інші посягання на життя суддів. Тим не менше, більшість суддів-респондентів відповіли, що якщо суддя вважає свої рішення справедливими, то немає підстав, аби він особисто почувався у небезпеці.

Мали місце також кілька більш серйозних посягань на безпеку приміщень судів. Так, у травні 2004 р. стався підпал Ірпінського міського суду Київської області, яким було завдано істотної шкоди і зруйновано біля 80% архіву суду. Але найвідоміший інцидент за останні кілька років стався у лютому 2004 р. у Дарницькому районному суді Києва. Внаслідок вибуху у суді 1,5-кілограмової тротилової бомби було поранено 14 працівників апарату суду, студентів-практикантів і відвідувачів, а також зруйновано половину фасаду будинку суду, що зробило його небезпечним для подальшого використання і таким, що не підлягає реконструкції (хоча, як описувалося раніше у Факторі 12, суд і досі продовжує здійснювати правосуддя в цьому будинку). Пізніше чотирьом особам було пред'явлено обвинувачення у замаху на вбивство, але пізніше їх дії були перекваліфіковані на хуліганство, а потім – на вчинення терористичного акту. У 2005 р. інший районний суд Києва визнав їх винними у тероризмі, і справа переглядалася апеляційним судом на час проведення інтерв'ю для ІСР. Водночас, працівники апарату цього суду в будь-який момент можуть стати об'єктами посягань. Оскільки суд тепер розташований у кількох приміщеннях, помічники суддів і секретарі змушені їздити між ними, щоб отримати і здати матеріали справ до канцелярії суду; під час цих поїздок вони не забезпечуються жодною охороною.

КСУ, ВСУ і ВГС користуються окремою охороною, яка виглядає належною. Крім цього, доступ до приміщень господарських судів очевидно контролюється краще, ніж в інших судах. Повідомлялося, що для отримання пропуску до приміщення господарського суду особі, як правило, потрібно зв'язатися з суддею чи працівником апарату суду і замовити попередню перепустку. Навіть судді загальних судів інколи зіштовхуються з труднощами під час проходження через охорону в господарських судах.

IV. Структурні гарантії

Фактор 14: Гарантований термін перебування на посаді

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

Висновок

Оцінка: Позитивна

Судді судів загальної юрисдикції, призначені на посаду вперше, здійснюють повноваження протягом 5 років, після чого вони можуть бути обрані безстроково. Судді КСУ обіймають посади протягом 9 років і не можуть бути призначеними на повторний строк. Тобто, судді обіймають посади до досягнення ними визначеного Конституцією максимального віку виходу на пенсію, 65 років, і можуть бути звільнені з посади раніше лише за наявності визначених Конституцією підстав.

Аналіз:

Відповідно до Конституції, "судді обіймають посади безстроково, крім суддів [КСУ] та суддів, які призначаються на посаду судді вперше". Див.: ст. 126; Закон про судоустрій, ст. 16. Практично

це означає, що судді, призначені на посаду вперше, здійснюють повноваження протягом 5 років, а судді, обрані ВРУ, обіймають посади до досягнення ними визначеного Конституцією максимального віку виходу на пенсію, 65 років. Судді КСУ призначаються на 9 років без права бути призначеними на повторний строк. Конституція, ст. 148. В інших випадках професійні судді можуть бути звільнені з посади лише за наявності однієї з підстав, визначених Конституцією. Детальніше *див.* Фактор 17.

Законом передбачено право суддів на відставку, яке визнається однією з гарантій незалежності суддів. Закон про статус суддів, ст. 11.1. Правом на відставку користується кожен суддя, який працював на посаді судді не менше 20 років; відставка також допускається раніше, за станом здоров'я, що перешкоджає виконанню обов'язків судді. Там само, ст. 43. Для того, аби скористатися цим правом, суддя не пізніше як за місяць до досягнення 65-річного віку має подати органу, який призначив чи обрав його, особисту заяву про припинення своїх повноважень. В іншому випадку повноваження судді припиняються через місяць після досягнення ним віку 65 років без права на відставку. Там само, ст. 15.3. За суддею, який перебуває у відставці, зберігається звання судді, присвоєний йому кваліфікаційний клас і усі гарантії недоторканності та соціального захисту. Там само, ст. 43; Закон про судоустрій, ст. 89.3. Судді, який пішов у відставку, виплачується неоподатковувана вихідна допомога у розмірі місячного заробітку за останньою посадою за кожен повний рік роботи на посаді судді. За його вибором, йому також виплачується щомісячна пенсія або звільнене від сплати податку щомісячне довічне грошове утримання в розмірі 80% заробітної плати працюючого на відповідній посаді судді (у певних випадках цей розмір може збільшуватися або обчислюватися пропорційно). Водночас, суддя, якого було звільнено з посади за вчинення умисного злочину, не користується цими правами. Крім цього, відставка судді, а також гарантії недоторканності і пільги можуть бути припинені внаслідок вчинення ним проступку, несумісного із званням судді, винесення обвинувального вироку проти нього і втрати громадянства України. Закон про статус суддів, ст. 43.

Хоча гарантії терміну перебування суддів на посаді, як правило, дотримуються, за попередньої влади мали місце випадки звільнення суддів з посади за ніби-то сфабрикованими мотивами про порушення присяги судді. Крім цього, народні депутати часто надсилають до ВРЮ запити, в яких вони просять звільнити з посади конкретних суддів. Згідно ВРЮ, вона переважно трактує такі подання як спроби вчинити політичний тиск на суддів, а отже рідко прислухається до цих "порад". Тим не менше кілька суддів заявили, що сам факт існування таких запитів ставить під сумнів їх незалежність.

Один із запропонованих новою владою заходів судової реформи полягає у проведенні загальної кваліфікаційної переатестації всіх діючих суддів, за результатами якої будуть звільнені судді, що не склали іспит, з подальшим проведенням відкритого конкурсу на заміщення вакансій. Ця пропозиція обґрунтовується як спосіб підвищення професійного і культурного рівня судової системи, а також залучення більшої кількості практикуючих адвокатів на посади суддів. Зрозуміло ж, судді висловлюються скептично з приводу таких пропозицій, що розглядаються як механізм для помсти "неугодним" суддям або ж для перекидання на суддів вини за усі проблеми, що сьогодні існують в українському суспільстві. Окрім зазначення неконституційності таких рекомендацій, судді також стверджують, що якщо звільнити усіх діючих суддів, то нікому буде навчити нових, що матиме істотні негативні наслідки для якості правосуддя. Респонденти з-поза судової системи також зауважили, що такі пропозиції мають на меті зробити суддів більш обережними при прийнятті рішень. Тим не менше, більшість суддів також вважають, що їм не слід боятися складання таких іспитів, адже якщо вони будуть організовані відповідно до об'єктивних критеріїв, то виявиться, що, можливо, лише кілька суддів у кожній області не відповідають займаним посадам. Водночас, чимало суддів позитивно ставляться до запровадження кількох "випробувальних" строків для новопризначених суддів (наприклад, безстрокове обрання після двох призначень на 5 років замість одного), що може виявитися корисним для підвищення рівня кваліфікованості суддів.

Оскільки судді КСУ мають обмежений термін повноважень, ряд суддів, термін повноважень яких закінчився, вважають, що було б корисно запровадити певні юридичні гарантії для забезпечення їх подальшого працевлаштування. Зокрема, деякі судді, які обіймали інші посади в судовій системі до їх призначення до КСУ, хотіли б мати можливість повернутися на свої попередні посади, але хоча вони намагалися (неофіційно) дізнатися про такі можливості, їм було відмовлено. В кінцевому підсумку, переважна більшість колишніх суддів КСУ знаходять роботу в університетах чи інших наукових установах.

Фактор 15: Об'єктивні критерії просування по службі

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

Висновок

Оцінка: Негативна

Присвоєння суддям більш високого кваліфікаційного класу здійснюється на основі об'єктивних критеріїв, таких як стаж і рівень професійних знань, але сам процес вважається формальністю. Водночас, законом не встановлені жодні критерії для призначення суддів на посади голів і заступників голів судів, яке вбачається важливішим видом просування по службі. Хоча кожна кандидатура має бути погоджена РСУ, остаточні рішення щодо призначення на ці посади приймаються Президентом, а тому основним критерієм вважається політична лояльність. Цей процес є непрозорим і занадто політизованим; одні кандидати можуть очікувати призначення роками, а інші проходять всю процедуру протягом кількох днів.

Аналіз:

Існує два основні способи просування по службі українських суддів: присвоєння більш високого кваліфікаційного класу і призначення на адміністративні посади в суді (голови і заступники голів судів). Призначення судді до суду вищого рівня здійснюється за тими ж правилами, що й призначення на посаду судді загалом (див. Фактор 2); тобто, суддя, обраний безстроково до місцевого суду, який претендує на посаду судді апеляційного суду, повинен знову пройти процедуру обрання у ВРУ.

Кваліфікаційні комісії проводять кваліфікаційну атестацію діючих суддів і присвоюють їм відповідні кваліфікаційні класи. Закон про судоустрій, ст. 77(2). ВККС проводить атестацію суддів ВСУ і вищих спеціалізованих судів. Там само, ст. 84(3). Проведення кваліфікаційної атестації є обов'язковим для суддів, які претендують на обрання безстроково чи переведення до суду вищого рівня, вперше призначених суддів, які мають пройти атестацію не пізніше 6 місяців з дня призначення, а також при закінченні встановленого мінімального строку перебування у відповідному кваліфікаційному класі. Там само, ст. 87.2; Закон про статус суддів, ст. 39. Законом встановлено шість кваліфікаційних класів, які залежать від рівня професійних знань, стажу і досвіду роботи і рівня суду у судовій системі. Закон про судоустрій, ст. 88; Закон про статус суддів, ст. 40. Мінімальний строк, який дає право на присвоєння наступного кваліфікаційного класу, становить по 3 роки у п'ятому (найнижчому) і четвертому класах і по 5 років у третьому і другому класах, але з урахуванням рівня кваліфікації судді допускається дострокове присвоєння чергового кваліфікаційного класу. Закон про судоустрій, ст. 89.

Кваліфікаційна атестація охоплює наступні кроки. По-перше, голова відповідного суду (або голова суду вищого рівня – щодо голів судів) складає характеристику на суддю, в якій відображаються його ділові і моральні якості і дається оцінка його професійної діяльності. Там само, ст. 90.3-4. Копія характеристики надається судді, який підлягає атестації, і кваліфікаційній комісії. Після цього суддя запрошується для проходження усної кваліфікаційної співбесіди перед кваліфікаційною комісією. Співбесіда має на меті перевірку знань судді з основних галузей матеріального і процесуального права і дослідження матеріалів, які стосуються фактичного здійснення ним правосуддя і виконання обов'язків судді. Зокрема, кваліфікаційна співбесіда з суддею, який претендує на присвоєння більш високого кваліфікаційного класу, стосується значних успіхів, досягнутих ним у виконанні суддівських обов'язків, характеру та складності справ, які розглядає суддя, аналізу судової практики в межах його спеціалізації та пропозицій щодо її вдосконалення. Кваліфікаційна співбесіда з суддею, який претендує на призначення до суду вищого рівня, спрямована на перевірку достатності рівня його знань у галузі законодавства, судової практики і правової аналітики. Там само, ст. 92. Якщо співбесіда виявить недостатній рівень професійних знань судді, кваліфікаційна комісія може вирішити відкласти атестацію на строк до 6 місяців, але якщо після закінчення цього строку рівень знань судді знову буде визнаний недостатнім, комісія може дати висновок про невідповідність судді займаній посаді і рекомендувати його звільнення. Там само, ст. 94; Закон про статус суддів, ст. 41. Суддя, незгодний з рішенням кваліфікаційної комісії, може оскаржити його до ВККС,

рішення якої може бути оскаржено до суду у разі порушення встановленого порядку розгляду питання. Закон про судоустрій, ст. 95.1, 95.6; Закон про статус суддів, ст. 39.5.

Схоже, що кваліфікаційна атестація і присвоєння кваліфікаційних класів проводяться відповідно до об'єктивних критеріїв, хоча сама атестація вважається простою формальністю. Протягом 2003-2005 рр., окружні кваліфікаційні комісії присвоїли більш високий кваліфікаційний клас 1 879 суддям. Крім цього, 558 суддів отримали більш високий кваліфікаційний клас за рішеннями кваліфікаційної комісії господарських судів і 91 суддя – за рішеннями кваліфікаційної комісії військових судів.

Безперечно, набагато важливішим видом просування по службі вважається призначення суддів на адміністративні посади в судах. Конституцією визначений лише порядок призначення голів КСУ і ВСУ. Голова КСУ обирається зі складу суддів на пленарному засіданні КСУ шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк. Конституція, ст. 148; Закон про КСУ, ст. 20. Голова ВСУ обирається шляхом таємного голосування Пленумом ВСУ. Конституція, ст. 128. Він може бути обраний не більше ніж на два п'ятирічні строки підряд. Закон про судоустрій, ст. 51. Його заступники призначаються у той самий спосіб за поданням Голови, погодженим з РСУ. Там само, ст. 52.

Голови і заступники голів решти судів призначаються на посаду строком на 5 років Президентом за поданням Голови ВСУ на підставі рекомендації РСУ (щодо спеціалізованих судів, ці функції здійснюють відповідні вищі спеціалізовані суди і ради суддів). Там само, ст. 20.5. Вони можуть бути призначені на ці посади повторно. Там само, ст. 24.4, 28.3. Голови апеляційних судів вносять пропозиції Голові ВСУ щодо кандидатур на посади голів місцевих судів. Там само, ст. 28(10); *див. також*: Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад, п. 2 (затверджене Указом Президента № 1425/2003, ОВУ, 2003 р., № 50, ст. 2619; останні зміни *див.* в ОВУ, 2004 р., № 13, ст. 887) (*далі* – Положення про призначення і звільнення голів судів). Питання щодо кандидатур на посади голів апеляційних і вищих спеціалізованих судів вирішуються Головою ВСУ самостійно. Положення про призначення і звільнення голів судів, п. 5. Після надходження відповідних матеріалів РСУ проводить слухання з приводу кожної кандидатури, під час якого ДСА і ВРЮ мають право представити свою думку стосовно кандидатур, яка носить рекомендаційний характер. У разі прийняття РСУ рішення про відмову в наданні рекомендації кандидату, Голова ВСУ може запропонувати розглянути матеріали стосовно того ж кандидата повторно (але лише один раз). Там само, п. 6. На основі рекомендації Голова ВСУ вносить Президенту подання про призначення кандидата. Там само, п. 7. Секретаріат Президента попередньо вивчає подані матеріали і проводить співбесіди з можливим кандидатом. Там само, п. 10. Водночас, Президент не зв'язаний рекомендацією РСУ і може відмовити у призначенні на адміністративну посаду будь-якого кандидата, хоча він не має права призначити кандидата без такої рекомендації. Там само, п. 11. Дійсно, з 296 кандидатів, які отримали відповідні рекомендації РСУ у 2004 р., було призначено лише 222 (40 із 158 кандидатів були призначені у 2003 р.).

Загалом процедура призначення суддів на адміністративні посади вважається непрозорою, такою, що не керується жодними об'єктивними критеріями, і занадто політизованою⁹. Багато фахівців, в тому числі і окремі судді, стверджують, що призначення голів судів Президентом не передбачене його конституційними повноваженнями і є формою контролю за діяльністю судової системи. Більшість спостерігачів також вважають, що основними критеріями для призначення на адміністративні посади в судах є лояльність до президентської адміністрації та інші політичні фактори. Вплив цих чинників зберігається навіть після приходу до влади нової адміністрації, а за інформацією деяких джерел є навіть сильнішим ніж за попередньої влади. Крім цього, представники місцевої влади часто намагаються вплинути на цей процес, надсилаючи листи на адресу Секретаріату Президента чи ВСУ, в яких вони "настійливо рекомендують" призначити або відмовити у призначенні конкретного кандидата, або ж шляхом організації інформаційних кампаній у ЗМІ, спрямованих на дискредитацію певного кандидата.

⁹ Критичний аналіз цієї процедури і можливі варіанти інших способів призначення голів судів *див.* у: Богдан А. Футей. Фактори незалежності судової влади // Дзеркало тижня. – 2005 р. – № 40.

Судді відповідного суду і обласні ради суддів рідко здатні вплинути на цей процес, хоча формально з ними можуть радитися. Наприклад, цілком реальними є ситуації, коли на посаду голови суду в одній області призначають суддю з іншої області, або коли нещодавно призначений суддя призначається на адміністративну посаду в обхід інших, більш досвідчених суддів відповідного суду.

Крім цього, закон не передбачає жодних часових обмежень на те, як довго Секретаріат Президента може розглядати матеріали перш ніж винести остаточне рішення щодо певного кандидата. В результаті деякі кандидати можуть очікувати призначення роками, в той час як інші кандидати проходять через всю процедуру буквально протягом кількох днів. Станом на серпень 2005 р. на чолі кожного шостого місцевого суду в Україні стояв “виконуючий обов’язки голови суду”. *Див.*: Через суд до верховенства права: Інтерв’ю з Василем Маляренком // Юридичний вісник України. – 2005 р. – № 35. За даними парламентського Комітету з питань правової політики, станом на червень 2005 р. двоє суддів очікували призначення на адміністративні посади починаючи з 2003 р., а 45 суддів – з 2004 р., причому Секретаріат Президента не зміг надати жодних об’єктивних пояснень цим зволіканням. Аналогічно, призначення Голови ВАС затягнулося більше ніж на рік, і багато суддів передбачають, що призначення голів решти адміністративних судів буде так само політизоване. Як протилежний приклад можна навести призначення голови Печерського районного суду Києва у червні 2005 р., коли вся процедура зайняла 6 днів (включаючи 3 вихідних і святкових дня) і включала також переведення кандидата на цю посаду з іншої області. *Див.*: Суд на владному роздоріжжі // Дзеркало тижня. – 2005 р. – № 27.

Голови судів наділені широкими адміністративними повноваженнями, які включають організацію керівництва діяльністю суду і представництво суду у зносинах з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, громадянами та організаціями. Закон про судоустрій, ст. 24, 28, 41, 50. Зокрема, вони користуються величезним впливом у процесі підбору суддівських кадрів, приймають на роботу і звільняють з роботи працівників апаратів судів, розподіляють справи між суддями, затверджують розклад відпусток і вирішують питання про преміювання суддів. Всі ці повноваження визначають їх загальний статус як справжніх “господарів” суду. Голови судів також повинні піклуватися про отримання додаткових ресурсів для фінансування діяльності відповідних судів. Через ці численні повноваження деякі голови судів присвячують весь робочий час вирішенню адміністративних питань і не здійснюють основну функцію судді – відправлення правосуддя, всупереч вимогам законодавства (*див.*: там само, ст. 20.6). Крім цього, виконання цих обов’язків ставить голів судів у становище сильної залежності від різних проявів стороннього впливу. Внаслідок цього багато фахівців пропонують обмежити привабливість адміністративних посад в суді шляхом зведення їх функцій до суто організаційних і представницьких. Тим не менше, більшість голів судів висловлюються за збереження їх чинних повноважень, а деякі навіть дійшли до того, що стверджують, ніби судді найкраще працюють в умовах “керованої демократії”.

Фактор 16: Недоторканність і імунітет від відповідальності за результати офіційних дій

Судді користуються недоторканністю і звільняються від відповідальності за дії, пов'язані з виконанням службових обов'язків.

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Конституція визнає недоторканність суддів, але вона охоплює лише імунітет від затримання та арешту, на які необхідна згода ВРУ. Необхідність такої згоди більше не передбачається для порушення кримінальної справи щодо судді, яка тепер може бути порушена за постановою будь-якого працівника міліції чи прокуратури. Судді висловлюють занепокоєність з приводу регулярних зловживань цим правом. Водночас, слід зауважити, що на думку респондентів з-поза судової системи, судді наділені достатнім імунітетом і іноді можуть зловживати своєю недоторканністю.

Аналіз:

Недоторканність суддів визнається однією з юридичних гарантій їх незалежності. Конституція, ст. 126; Закон про статус суддів, ст. 11.1. Недоторканність судді поширюється на його житло, службове приміщення, транспорт і засоби зв'язку, кореспонденцію, майно і документи. Закон про статус суддів, ст. 13.1. Суддя не може бути затриманий за підозрою у вчиненні злочину, а також підданий приводу чи примусово доставлений у будь-який державний орган в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, а у разі затримання має бути негайно звільнений після з'ясування його особи. Там само, ст. 13.3. Кримінальні справи щодо суддів розглядаються по першій інстанції апеляційним судом за підсудністю, визначеною Головою ВСУ, причому це не може бути той суд, у якому працює обвинувачений суддя. Там само, ст. 13.5-6.

Попередні редакції Закону про статус суддів передбачали, що кримінальна справа щодо судді не може бути порушена інакше, як за згодою ВРУ. Проте у 1999 р. цю норму було змінено, очевидно для приведення її у відповідність з текстом Конституції, за яким "суддя не може бути без згоди [ВРУ] затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом". *Див.:* ст. 126; Закон про статус суддів, ст. 13.2 (в редакції 1999 р.); Закон про КСУ, ст. 28. Ця редакція означає, що, на практиці, кримінальна справа щодо судді може бути порушена будь-яким працівником органів МВС чи інших слідчих органів. Судді вважають, що цей порядок обмежує їх незалежний статус, гарантований Конституцією, і робить їх навіть менш захищеними, ніж це мало місце за радянської системи, коли для порушення кримінальної справи щодо судді необхідно було отримати згоду Президії ВР УРСР. Особливо цікавим виглядає також той факт, що судді, очевидно, користуються меншим захистом ніж адвокати, кримінальні справи щодо яких можуть бути порушені лише прокурором області. *Див.:* Закон України "Про адвокатуру", ст. 10 (ВВР, 1993 р., № 9, ст. 62; останні зміни *див.* у ВВР, 2006 р., № 1, ст. 18). У 2004 р. ВСУ звернувся до КСУ із поданням про надання офіційного тлумачення ст. 126 Конституції і зміненої редакції ст. 13.2 Закону про статус суддів, але рішення КСУ не містить чіткої відповіді щодо конституційності цих положень. КСУ просто підтвердив, що недоторканність є важливою конституційною складовою незалежності суддів, а тому не може бути обмежена; водночас, зважаючи на конституційну заборону будь-якого впливу на суддів, чинні положення Закону про статус суддів містять достатні гарантії недоторканності суддів. *Див.:* Рішення у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу (№ 19-рп/2004 від 1 грудня 2004 р., ОВУ, 2004 р., № 49, ст. 3220).

Хоча подання до ВРУ щодо надання згоди на затримання суддів вносяться досить рідко (і в більшості таких випадків згода надається), судді висловлюють значне занепокоєння з приводу того, що правоохоронні органи регулярно зловживають своїми правами і порушують кримінальні справи щодо суддів. Проте офіційна кількість порушених кримінальних справ щодо суддів є незначною (8 справ у 2004 р. і 7 справ у 2005 р.). За законом, судді можуть бути притягнуті до відповідальності за вчинення загальних злочинів у сфері службової діяльності, таких як зловживання владою, службове підроблення, службова недбалість чи хабарництво (КК, ст. 364-368), а також ряду злочинів проти правосуддя, перш за все за прийняття завідомо

неправосудного рішення чи вироку (там само, ст. 375). При попередній владі ці положення дуже часто застосовувалися для переслідування суддів за винесення політично непопулярних рішень, що суперечили бажанням керівництва держави. Наприклад, проти судді, який порушив кримінальну справу проти Президента Кучми, було порушено кримінальну справу, а пізніше звільнено з посади; судді, які винесли рішення на користь тодішньої опозиціонерки Юлії Тимошенко також піддавалися переслідуванню. Хоча більшість суддів, які вважали винесені проти них обвинувачення безпідставними, змогли в результаті добитися через суд закриття розслідування щодо них, вони були зобов'язані тим часом з'являтися на тривалі допити до міліції чи прокуратури, а також дозволяти проведення обшуку в їх кабінетах, що часто призводило до вилучення матеріалів справ, які перебували на розгляді.

Серед адвокатів та інших осіб досить поширеним є погляд, що судді, зловживаючи своєю недоторканністю, фактично перетворилися на "касту недоторканих". Зрозуміло, що судді гаряче відкидають подібні звинувачення, хоча вони й визнають, що можуть мати місце окремі винятки.

Судді КСУ користуються додатковою гарантією недоторканності, а саме: що вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання при розгляді справ і прийнятті рішень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Закон про КСУ, ст. 28.

Фактор 17: Звільнення з посади і дисциплінарна відповідальність суддів

Звільнення з посади чи накладення інших стягнень на суддів можливе лише за скоєння ними визначених у нормативних актах проступків, а також за умови публічного та об'єктивного розгляду справи.

Висновок

Оцінка: Негативна

Законодавством встановлені як перелік проступків, так і детальна процедура звільнення суддів з посади і накладення на них інших стягнень. Проте ця процедура є неефективною і непрозорою, а чимало підстав для звільнення і притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності сформульовані лише у загальних рисах і не мають нормативного визначення, що призводить до їх довільного тлумачення. Це дає змогу одним суддям взагалі уникнути відповідальності, в той час як щодо інших суддів притягнення до відповідальності використовується як механізм помсти. Остаточні рішення щодо дисциплінарної відповідальності суддів приймаються квазі-судовою ВРЮ, а роль ВККС у цьому процесі зведена до мінімуму.

Аналіз:

Судді звільняються з посади органом, який призначив чи обрав їх, за поданням ВРЮ і можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності лише на підставі рішення кваліфікаційної комісії суддів чи ВРЮ. Підставами дисциплінарної відповідальності є порушення суддею законодавства при розгляді судових справ, вимог щодо несумісності посади судді з виконанням іншої оплачуваної роботи, за винятком наукової, викладацької та творчої, і визначених законом обов'язків суддів. Закон про статус суддів, ст. 31. Судді зобов'язані забезпечувати повний, всебічний та об'єктивний розгляд судових справ з дотриманням встановлених законом строків; не розголошувати відомості, що становлять охоронювану законом таємницю, про які вони дізналися під час розгляду справи у закритому судовому засіданні; і не допускати вчинків та будь-яких дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів в об'єктивності, неупередженості та незалежності судді. Там само, ст. 6. Важливо, що скасування або зміна судового рішення не тягне за собою дисциплінарної відповідальності, якщо при цьому не було допущено навмисного порушення закону чи несумлінності, що потягло за собою істотні наслідки. Там само, ст. 31.

Окружні та спеціалізовані кваліфікаційні комісії здійснюють дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих судів, ВККС – щодо суддів апеляційних судів, а ВРЮ – щодо суддів ВСУ і вищих спеціалізованих судів. Конституція, ст. 131; Закон про судоустрій, ст. 98; Закон про ВРЮ, ст. 3.

Ці органи можуть порушити дисциплінарне провадження щодо судді на підставі подання, отриманого від одного з суб'єктів, наділених правом ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів: народних депутатів, Уповноваженого ВРУ з прав людини, Голови ВСУ чи вищих спеціалізованих судів, Міністра юстиції, голів обласних рад суддів і членів РСУ – протягом двох місяців після отримання такого подання. Закон про судоустрій, ст. 77(3), 79.1, 97.2. Дисциплінарне провадження не може бути порушене за заявою, що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку, а також за анонімними заявами чи повідомленнями. Крім цього, не допускається зловживання правом ініціювати дисциплінарне провадження з боку відповідних суб'єктів, зокрема, ініціювання цих питань без достатніх підстав і використання вказаного права як способу тиску на суддю. Там само, ст. 97.3-4; Закон про статус суддів, ст. 34.2.

Після отримання офіційного звернення, голова чи, за його дорученням, інші члени кваліфікаційної комісії проводять перевірку відомостей про дисциплінарний проступок судді, після чого комісія приймає рішення про офіційне порушення дисциплінарного провадження. Така перевірка включає отримання письмового пояснення судді, а також вивчення матеріалів судових справ та інформації, отриманої від інших осіб. Під час розгляду справи комісія повинна заслухати пояснення судді, притягнутого до дисциплінарної відповідальності, але його неявка на засідання комісії без поважних причин не перешкоджає розгляду справи. Закон про судоустрій, ст. 99.1; Закон про статус суддів, ст. 35. Рішення у дисциплінарній справі приймається більшістю голосів членів комісії, присутніх на засіданні. Воно має бути вмотивованим і містити, зокрема, обставини дій, що тягнуть дисциплінарну відповідальність, пояснення судді і відомості, що характеризують його особу, посилання на розглянуті докази і вказівку на міри дисциплінарної відповідальності, якщо такі застосовані до судді. Закон про судоустрій, ст. 100. Дисциплінарне провадження, що здійснюється ВРЮ, відбувається здебільшого за такою ж процедурою, з певними винятками, а саме: провадження може бути порушене лише на підставі подання членів ВРЮ (які можуть вносити такі подання на підставі отриманих ними скарг та заяв); попередня перевірка відомостей про дисциплінарний проступок проводиться через дисциплінарну секцію ВРЮ; і рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності приймається більшістю голосів від конституційного складу ВРЮ. *Див., загалом:* Закон про ВРЮ, ст. 19, 38-42.

До суддів можуть бути застосовані два види дисциплінарних стягнень – догана і пониження кваліфікаційного класу. За наслідками дисциплінарного провадження кваліфікаційна комісія може також направити рекомендацію до ВРЮ про внесення подання про звільнення судді з посади. За кожне порушення накладається лише одне дисциплінарне стягнення. При накладенні стягнення мають враховуватися характер проступку і його наслідки, а також особа і попередня поведінка судді, ступінь його вини та індивідуальні обставини. Стягнення можуть застосовуватися не пізніше 6 місяців після виявлення дисциплінарного проступку, не враховуючи часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці, але при цьому стягнення, накладені ВРЮ, можуть застосовуватися не пізніше року після вчинення відповідного проступку. *Див., загалом:* Закон про судоустрій, ст. 89.6, 100.3, 100.5; Закон про статус суддів, ст. 32, 36.1; Закон про ВРЮ, ст. 37, 42-43. Якщо протягом року з дня накладення стягнення суддю не буде піддано новому стягненню, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення. Закон про статус суддів, ст. 36.2; Закон про ВРЮ, ст. 44. Суддя також може оскаржити рішення кваліфікаційної комісії про притягнення його до дисциплінарної відповідальності до ВРЮ. Закон про судоустрій, ст. 101; Закон про статус суддів, ст. 35.5; Закон про ВРЮ, ст. 3, 46. В цьому випадку дисциплінарна секція ВРЮ попередньо розглядає подані матеріали, після чого суддю запрошують на засідання ВРЮ для надання пояснень. За результатами розгляду ВРЮ може залишити рішення кваліфікаційної комісії без змін, скасувати або змінити його. Закон про ВРЮ, ст. 45-46.

Підстави для звільнення суддів з посади визначені Конституцією. Більшість із них є так званими загальними обставинами: закінчення строку повноважень, досягнення 65 років, неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я і припинення громадянства судді. Судді також можуть бути звільнені за особливими обставинами, які включають порушення вимог щодо несумісності, порушення присяги і набрання законної сили обвинувальним висновком щодо судді. Нарешті, суддя може подати особисту заяву про відставку чи звільнення з посади за власним бажанням. Конституція, ст. 126; Закон про статус суддів, ст. 15.1; Закон про КСУ, ст. 23. Лише кваліфікаційні комісії і члени ВРЮ мають право звернутися до ВРЮ з пропозицією

про прийняття подання про звільнення судді з посади (але пропозиція може базуватися на результатах розгляду скарг на діяльність судді), а також сам суддя з особистою заявою про відставку. Закон про ВРЮ, ст. 30; Конституція, ст. 131; Закон про обрання і звільнення суддів, ст. 17. В останньому випадку ВРЮ має з'ясувати дійсне волевиявлення судді і відсутність стороннього впливу на нього або примусу. При виникненні питання про порушення суддею вимог щодо несумісності, право на звернення з відповідною пропозицією до ВРЮ мають також народні депутати, Голова ВСУ і вищих спеціалізованих судів і Міністр юстиції. Закон про ВРЮ, ст. 34. Запрошення судді, справа якого розглядається, на засідання ВРЮ є обов'язковим. ВРЮ вносить подання про звільнення судді з посади за загальними обставинами органу, який його призначив або обрав, за рішенням більшості голосів її членів, які брали участь в засіданні. Там само, ст. 31. Подання про звільнення судді за порушення присяги чи вимог щодо несумісності має бути підтримане двома третинами голосів членів ВРЮ, які беруть участь у засіданні, а звільнення на підставі обвинувального вироку щодо судді – більшістю голосів від конституційного складу ВРЮ. Там само, ст. 32. Щодо суддів, обраних на посади безстроково, наступним кроком в цьому процесі є попередній розгляд подання ВРЮ Комітетом ВРУ з правової політики, яка вносить рекомендацію щодо звільнення судді на засідання ВРУ. Суддя, справа якого розглядається, має бути запрошений для надання пояснень на засідання як Комітету, так і Парламенту, і кожен народний депутат має право ставити судді запитання. Рішення про звільнення судді з посади приймається ВРУ шляхом відкритого голосування. *Див., загалом:* Закон про обрання і звільнення суддів, ст. 19-24.

Притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності і звільнення їх з посади характеризується рядом практичних проблем. По-перше, формулювання більшості підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності і особливих обставин для їх звільнення є занадто широким і загальним, а нормативні визначення їх відсутні, що створює можливості для їх довільного тлумачення. З одного боку, суддя, за наявності у нього впливових зв'язків, може уникнути відповідальності за вчинення будь-якого проступку; але з іншого боку, ці підстави можуть бути інтерпретовані таким чином, щоб помститися "неугодним" суддям. Респонденти з-поза судової системи піддали критиці діяльність кваліфікаційних комісій, які часто необґрунтовано відмовляють у порушенні дисциплінарного провадження щодо судді; на їх погляд, корпоративні інтереси всередині судової системи діють для прикриття дисциплінарних проступків суддів. І навпаки, чимало суддів стверджують, що притягнення до відповідальності за порушення присяги судді або за скасування судових рішень є "найдосконалішими формами розправи над суддею", оскільки під ці критерії теоретично може підпасти будь-яка дія чи рішення судді. Ця проблема постає особливо гостро з огляду на нестабільність законодавчої бази, а також відсутність єдиної судової практики і стандартів для тлумачення правових норм. Повідомляється також, що цей процес може маніпулюватися головами судів, які, наприклад, можуть розписати надмірну кількість справ на конкретного суддю, а потім внести подання про притягнення цього судді до дисциплінарної відповідальності за тяганину при розгляді справ.

Крім цього, більшість респондентів вважають роботу кваліфікаційних комісій надзвичайно неефективною. Оскільки їх члени діють на громадських засадах, в них немає ані часу, ані стимулів для ретельної перевірки повідомлень про вчинення суддями дисциплінарних проступків. Очевидно, ефективність їх діяльності була вищою за колишньої системи, коли комісії діяли на рівні кожної області. Засідання комісій майже ніколи не проводяться регулярно і часто переносяться через відсутність кворуму, оскільки їх члени, особливо ті, які не є суддями, відмовляються брати участь у роботі комісій. Внаслідок цього значна кількість дисциплінарних проваджень щодо суддів закриваються через закінчення строку давності для накладення стягнень. Практика різних комісій є неоднорідною, що має наслідком застосування різних санкцій за вчинення аналогічних проступків. Комісії також часто нехтують встановленими правилами щодо порядку дисциплінарного провадження і делегують проведення попередньої перевірки відомостей про дисциплінарні проступки голові відповідного суду (або й навіть його помічникам), не отримують пояснень судді, щодо якого відкрито провадження, і не наводять у відповідних рішеннях фактичних обставин, які тягнуть дисциплінарну відповідальність, а також мотивів. Такі рішення, як правило, скасовуються ВРЮ за формальними підставами, навіть якщо вони є правильними по суті.

Оскарження рішень кваліфікаційних комісій також пов'язане з певними проблемами. По-перше, рішення, якими відмовлено у порушенні дисциплінарного провадження або у накладенні

стягнення на суддю, не можуть бути оскаржені, в тому числі і суб'єктами, які ініціювали питання про дисциплінарну відповідальність судді¹⁰. Правом оскарження дисциплінарних рішень наділені лише судді, і лише ВРЮ, а не ВККС, має право переглядати такі рішення. Практично це означає, що квазі-судовий орган має право ухвалювати остаточні рішення щодо дисциплінарної відповідальності суддів. В результаті, роль ВККС у процесі притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності є мінімальною і зводиться до здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів апеляційних судів. Також повідомляють, що ВРЮ інколи виносить рішення, які ґрунтуються на чутках, а не на реальних фактах. Водночас, ВРЮ намагається применшити власну роль і стверджує, що її подання про звільнення суддів носять лише рекомендаційний характер для ВРУ і Президента, і рішення як про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, так і про їх звільнення з посади можуть бути оскаржені, і досить часто оскаржуються, до суду. Дійсно, кілька суддів очевидно спромоглися добитися скасування таких рішень і відкласти своє звільнення на кілька років, хоча початкові рішення ВРЮ пізніше були підтверджені судами вищого рівня. Кілька суддів також ніби-то змогли добитися скасування указів Президента про своє звільнення з посади.

Протягом 2003-2005 рр. кваліфікаційними комісіями суддів загальних судів було завершено 624 дисциплінарних провадження щодо суддів і накладено дисциплінарні стягнення на 250 суддів (в тому числі 187 доган, 22 пониження кваліфікаційного класу і 41 рекомендація до ВРЮ про звільнення суддів). Кваліфікаційна комісія господарських судів отримала понад 1 000 формальних звернень, на підставі яких було порушено 45 дисциплінарних проваджень і оголошено догану 4 суддям. ВККС було проведено 25 дисциплінарних проваджень щодо суддів апеляційних судів. Зокрема, у 2004 р. кваліфікаційні комісії і ВККС завершили, відповідно, 284 і 21 дисциплінарних проваджень, за результатами яких дисциплінарні стягнення були накладені на 129 суддів (в тому числі 99 доган, 10 понижень кваліфікаційного класу і 20 рекомендацій до ВРЮ про звільнення суддів з посади). 13 із цих рішень були оскаржені до ВРЮ. Протягом першого півріччя 2005 р. дисциплінарні стягнення були накладені на 62 суддів. Крім цього, у 2004 р. було звільнено з посади 131 суддю, в тому числі 6 за порушення присяги судді, а у 2005 р. ВРЮ було внесено подання щодо звільнення з посади 66 суддів, в тому числі 5 за порушення присяги.

Для притягнення до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади суддів ВСУ застосовуються такі ж правила. Рішення про звільнення з посади суддів КСУ за загальними обставинами приймаються Судом самостійно, а рішення про їх звільнення за порушення присяги судді мають бути затверджені ВРУ. Регламент КСУ, пар. 59-70. На практиці, жоден суддя ВСУ чи КСУ поки що не притягався до дисциплінарної відповідальності і не був звільнений з посади за порушення присяги, хоча народні депутати періодично намагаються внести відповідні подання і скарги щодо цих суддів.

¹⁰ Слід зазначити, що поки цей ІСР готувався до друку, ВРУ внесла зміни до Закону про судоустрій від 16 березня 2006 р. (ОВУ, 2006 р., № 15, ст. 1068), які надають суб'єктам права ініціювати дисциплінарну відповідальність судді право оскаржувати рішення кваліфікаційних комісій щодо дисциплінарної відповідальності суддів до ВРЮ; але зважаючи на прийняття цих змін після завершення дослідження, дослідницька група не мала можливості оцінити їх практичне значення.

Фактор 18: Розподіл справ

Розподіл справ між суддями здійснюється об'єктивним способом, наприклад, на основі лотереї чи конкретної спеціалізації того чи іншого судді, а усунення судді від розгляду справи можливе тільки з обґрунтованих підстав, таких як конфлікт інтересів чи надмірне навантаження.

Висновок

Оцінка: Негативна

Відсутні єдині правила, які б регулювали розподіл справ між суддями. Розподіл цивільних і адміністративних справ тепер має здійснюватися “в порядку черговості”, але цей термін тлумачиться різними судами по-різному. При розподілі інших справ можуть враховуватись такі чинники, як навантаження суддів, їх спеціалізація і складність справ. Хоча це безпосередньо не передбачено жодним законом, розподіл справ в більшості судів є функцією голови суду і легко піддається маніпуляціям, що мають на меті вплив на окремих суддів. Після розподілу справи для розгляду конкретним суддею, справа може бути передана іншому судді лише на підставі відводу першого судді (наприклад, за наявності конфлікту інтересів).

Аналіз:

В Україні відсутні єдині правила, які б регулювали розподіл справ між суддями. На практиці розподіл справ в більшості судів є функцією голови суду, і законодавство не передбачає жодних об'єктивних критеріїв для спрямування цього процесу. Відповідне повноваження голів судів безпосередньо не передбачене жодним законом, але більшість голів судів розуміють свої повноваження щодо здійснення організаційного керівництва діяльністю суду як такі, що охоплюють право розподіляти справи між суддями. В апеляційних і вищих спеціалізованих судах справи, як правило, розподіляються головами відповідних судових палат, які відповідно до законодавства формують “колегії суддів для розгляду справ”. *Див.*: Закон про судоустрій, ст. 29.2(2), 42.2(2), 53.2(2). Деякі суди, наприклад, ВСУ, делегували повноваження щодо розподілу справ працівникам канцелярії, а отже голова суду не беру участі у цьому процесі. Водночас повідомляється, що випадковий чи автоматичний спосіб розподілу справ між суддями не застосовується майже в жодному суді, включаючи і найвищі судові органи.

Нові ЦПК і КАС передбачають, що розподіл усіх цивільних і адміністративних справ має здійснюватися “в порядку черговості” не пізніше наступного дня після їх реєстрації. *Див.*: ЦПК, ст. 118.1, 297, 327; КАС, ст. 189, 214. Проте жоден з кодексів не містить визначення даного терміну, через що він, на практиці, тлумачиться різними судами по-різному. Деякі суди просто призначають певний порядковий номер кожному судді чи колегії суддів і надписують номер одного із них на кожній черговій справі в порядку їх надходження. В інших судах на кожен день визначається один черговий суддя, і усі справи, що надійшли протягом дня, незалежно від їх кількості, призначаються для розгляду цьому судді. Хоча ці методи можна назвати об'єктивними, жоден з них не враховує таких чинників, як спеціалізація судді, його навантаження чи складність справи.

Кримінальні справи і справи про адміністративні правопорушення в місцевих судах розподіляються на основі територіальності. Це означає, що кожен суддя визначається відповідальним за певні вулиці, і усі справи, підсудні за якими проживають на цих вулицях, передаються на розгляд цьому судді. В більших судах було також запроваджено спеціалізацію суддів по розгляду окремих категорій кримінальних справ. Водночас, у судах з невеликою кількістю суддів голова суду просто розподіляє справи між суддями, не керуючись жодними критеріями, хоча багато суддів запевняють, що на практиці голови судів намагаються враховувати навантаження і спеціалізацію судді, а також рівень складності справи. Якщо ж суди практикують проведення суддями особистих прийомів громадян, під час яких судді отримують нові справи, то такі справи зазвичай призначаються для розгляду тому судді, який їх прийняв.

В більшості апеляційних і місцевих господарських судів справи розподіляються головами судових палат чи їх заступниками на основі схожих критеріїв. Розподіл справ між суддям ВГС здійснює заступник голови чи найстаріший за віком суддя відповідної судової палати,

намагаючись враховувати при цьому спеціалізацію і навантаження судді. Розподіл справ між суддями ВАС формально належить до компетенції його Голови, але ця функція делегована його помічнику, який намагається рівномірно розподілити навантаження між усіма суддями; після створення канцелярії ВАС вона здійснюватиме розподіл справ без участі Голови. Голова КСУ направляє конституційні подання і звернення до однієї з трьох постійно діючих Колегій суддів. Колегія пропонує кандидатуру судді-доповідача по кожній справі, яка затверджується на засіданні КСУ, причому розподіл справ між суддями-доповідачами має проводитися рівномірно, з урахуванням їх спеціалізації. Дата розгляду справи КСУ визначається Головою КСУ, з урахуванням черговості надходження справ і ступеня їх готовності до розгляду. Закон про КСУ, ст. 46, 47; Регламент КСУ, Пар. 11.1, 12.

На практиці існуючий порядок розподілу справ між суддями легко піддається маніпуляціям. Вочевидь, розподіл справ є основним механізмом впливу на суддів з боку голови суду. Якщо голові суду з певних причин не подобається конкретний суддя, він може вирішити призначити для розгляду цьому судді лише, наприклад, справи про розлучення або інші непривабливі справи, або ж збільшити навантаження на цього суддю непропорційно загальному збільшенню кількості справ, що надходять до суду, а потім використати порушення процесуальних строків суддею чи надмірну кількість нерозглянутих справ як підставу для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Крім цього, розподіл справ не завжди відбувається своєчасно. Повідомляється також, що самі судді інколи можуть зловживати процесом розподілу справ і намагатися підкупити голову суду, аби той призначав їм до розгляду більш “вигідні” справи. Заради справедливості слід зазначити, що існує багато голів судів, які не намагаються зловживати своїми повноваженнями і розподіляють справи між суддями чесно і неупереджено – але в умовах відсутності чітких правил це цілком залежить від добросовісності конкретного голови суду. Тим не менше, більшість голів судів висловлюються за збереження власної ролі у процесі розподілу справ і стверджують, що вони не намагаються впливати на суддів, а їх участь у цьому процесі пояснюється лише необхідністю рівномірного розподілу навантаження між суддями. Крім цього, хоча більшість суддів повідомили, що для них не має значення, хто саме розподіляє справи між ними, ряд суддів віддають перевагу збереженню статусу кво або принаймні наданню голові суду можливості змінювати рішення канцелярії суду про розподіл справ.

Одним з примітних винятків у даній ситуації є модельний Івано-Франківський міський суд, де функції щодо визначення судді, уповноваженого розглядати певну справу, покладається на відділ прийому і реєстрації, який здійснює розподіл справ на підставі графіка, що затверджується наказом голови суду на початку кожного року. Для цілей цього графіка визначається спеціалізація кожного судді по розгляду певних категорій справ, в залежності від його фахового рівня і індивідуальних особливостей. Враховуються також щорічний обсяг надходжень справ кожної категорії і їх складність. Для коригування співвідношення між кількістю і складністю справ для кожної категорії справ визначається коефіцієнт складності від 1 (найскладніші справи, застосовується лише для кримінальних справ) до 7 (найпростіші справи, такі як адміністративні правопорушення і інші подібні справи). Ці коефіцієнти залежать від середньої кількості часу, необхідної для розгляду однієї справи відповідної категорії. Таким чином, усі кримінальні справи поділені на три категорії, і один суддя визначається повноважним розглядати справи по кожній з категорій; аналогічно, ще одному судді призначаються усі справи про адміністративні правопорушення, а решті суддів призначається по кілька категорій цивільних та інших справ. В надзвичайних випадках, з метою вирівнювання навантаження між різними суддями (наприклад, внаслідок істотного збільшення кількості справ певної категорії або надходження справи особливої складності) голова суду може передати справу для розгляду іншому судді ніж тому, який визначений за графіком. Крім цього, графіком розподілу справ для кожного судді визначаються певні дні тижня для призначення справ для попереднього розгляду. Це означає, що одразу після визначення судді, вповноваженого розглядати справу, секретар відділу прийому і реєстрації визначає дату попереднього розгляду справи відповідно до цього розкладу. Дата такого розгляду негайно повідомляється позивачеві. Одночасно також виготовляються повістки, які передаються позивачеві під розписку для подальшого надсилання їх іншим сторонам і свідкам. Для порівняння, в більшості судів між часом подання позовної заяви і одержанням сторонами повідомлення про дату попереднього розгляду в середньому проходить 1-2 тижні.

Після розподілу справи для розгляду конкретним суддею голова суду не вправі вилучити і передати цю справу іншому судді, крім випадків, коли першому судді заявлений відвід. Це правило було формалізоване Ухвалою ВСУ від 5 листопада 2003 р. (Вісник Верховного Суду України. – 2004 р. - № 2), який визнав, що такі дії є неправомірними і суперечать конституційному принципу недопущення впливу на суддів у будь-який спосіб. Тим не менше, мають місце окремі свідчення про недотримання цієї вимоги на практиці. Суддя не може брати участі в розгляді справи і підлягає відводу, якщо він під час попереднього вирішення цієї справи брав участь у процесі у будь-якій ролі, прямо чи побічно заінтересований у результаті розгляду справи, є членом сім'ї чи близьким родичем сторони чи інших осіб, які беруть участь у справі, або якщо є інші обставини, які викликають сумнів в об'єктивності та неупередженості судді. ЦПК, ст. 20; КПК, ст. 54; КАС, ст. 27. Під час розгляду справи господарськими судами чи КСУ підставами для відводу судді є наявність родинних зв'язків між суддею і особами, які беруть участь в судовому процесі, або інші обставини, що викликають сумнів у неупередженості судді. ГПК, ст. 20; Регламент КСУ, Пар. 37.2. Крім цього, суддя, який брав участь у вирішенні справи в суді однієї інстанції, не може брати участі в розгляді цієї ж справи в суді будь-якої іншої інстанції. ЦПК, ст. 21; КПК, ст. 55; КАС, ст. 28; ГПК, ст. 20. При розгляді кримінальних справ це обмеження поширюється також на суддю, який брав участь у вирішенні процедурних питань (таких як надання згоди на проведення обшуку чи виїмки або на тримання під вартою чи обрання інших запобіжних заходів) під час досудового розслідування справи. КПК, ст. 54. У разі задоволення заяви про відвід судді, який розглядає справу, справа, як правило, передається на розгляд іншому судді того ж суду. ЦПК, ст. 25; КАС, ст. 32.

За свідченнями адвокатів, вони рідко користуються правом заявити відвід судді, хоча якщо вони подають такі клопотання, вони переважно задовольняються судом. Водночас, чимало суддів стверджують, що клопотання про відвід досить розповсюджені і часто використовуються сторонами чи їх представниками для затягування процесу чи для вчинення психологічного тиску на суддів.

Фактор 19: Асоціації суддів

Існує і активно функціонує об'єднання суддів, єдиною метою якого є захист та представництво інтересів судової системи.

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Існують Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація (ВНСА) і кілька регіональних асоціацій суддів, єдиною метою яких є захист та представництво інтересів їх членів, але їх діяльність є відносно малоактивною. Ці організації поки що не спромоглися стати ефективними представниками інтересів суддівства. Діє також мережа органів суддівського самоврядування, утворених відповідно до закону для зміцнення незалежності судів, але вони також виконують делеговані владні функції (наприклад, беруть участь у призначенні голів судів). Серед цих органів найактивнішою є РСУ, яка функціонує досить незалежно від представників інших гілок влади, хоча ступінь її незалежності від керівництва судової системи викликає запитання.

Аналіз:

ВНСА була заснована у березні 2001 р. і зареєстрована Міністерством юстиції як громадська неприбуткова організація у березні 2002 р. ВНСА здійснює діяльність на підставі Статуту, який визначає, що Асоціація не є організацією політичного або профспілкового характеру, оскільки суддям заборонено належати до таких організацій. *Див.:* Статут ВНСА, п. 1.2 (із змінами від 19 лютого 2005 р.); Конституція, ст. 127. Статутною метою діяльності ВНСА є, зокрема, сприяння підвищенню авторитету судової влади та зміцненню незалежності суддів, підвищенню професійної кваліфікації суддів, розвитку юридичної просвіти, організація обміну досвідом з суддями інших країн та захист спільних інтересів своїх членів. Статут ВНСА, п. 2.1. Членство у ВНСА є добровільним і відкрите як для діючих українських суддів, так і для суддів у відставці, що визнають мету Асоціації та сприяють реалізації її завдань. Крім цього, до складу ВНСА в якості колективних членів можуть входити регіональні об'єднання суддів, а також почесні члени,

які не є суддями України. Там само, п. 3.1-3.3. Члени ВНСА сплачують вступний внесок у розмірі 10 гривень і щомісячні внески у розмірі 5 гривень. Станом на грудень 2005 р., ВНСА налічувала близько 1 300 членів і мала місцеві осередки у Донецькій, Харківській, Запорізькій і Черкаській областях.

Кошти ВНСА утворюються з членських внесків, добровільних внесків і пожертвувань, а також надходжень від реалізації проектів за підтримки донорських організацій. ВНСА активно співпрацює з рядом партнерів, зокрема, АВА/СЕЕЛІ, Асоціацією правників України, Центром суддівських студій, Фондом “Відродження”, Швейцарським агентством розвитку і кооперації і USAID. Досі основним видом діяльності ВНСА була організація і проведення конференцій з основоположних питань суддівської незалежності, а також проведення семінарів з актуальних правових проблем. Наприклад, протягом 2005 р. за підтримки АВА/СЕЕЛІ Асоціацією було проведено серію регіональних круглих столів в межах Громадської Ради “Судова реформа”. Також було організовано конференцію, присвячену питанням заробітної плати суддів, яка, на думку керівництва ВНСА, мала вплив на рішення стосовно підвищення посадових окладів суддів влітку 2005 р. Крім цього, ВНСА проводить постійний моніторинг “Авторитет правосуддя”, в ході якого регулярно прослідковуються публікації в ЗМІ та Інтернет-виданнях і фіксуються випадки втручання посадових осіб в діяльність судів, а також реакції державних органів на такі дії. ВНСА також публікує щомісячний інформаційний бюлетень, підтримує сайт в мережі Інтернет (за адресою <http://www.uajudges.org>) і електронний дискусійний форум. Нарешті, восени 2004 р. ВНСА була прийнята до складу Міжнародної асоціації суддів в якості екстраординарного члена (без права голосу).

Незважаючи на всі ці заходи, все ж таки можна зробити припущення, що вплив ВНСА залишається відносно незначним. Більшість суддів, які взяли участь в опитуванні, не знали про існування ВНСА або ж про її завдання чи конкретні досягнення. Окремі судді помилково вважають ВНСА профспілковою організацією, а чимало суддів відповіли, що не мають часу чи бажання брати участь у діяльності подібних організацій. На думку керівництва ВНСА, прогрес Асоціації блокується головами судів, більшість яких мають бути поінформовані про діяльність ВНСА, але не діляться цією інформацією із суддями. Проте ряд суддів, зокрема й ті, хто обізнаний з діяльністю ВНСА, вважають, що вона не є ефективним представником суддівства, а має на меті лише задоволення інтересів її керівництва. Інші судді, які були серед засновників ВНСА, висловили розчарування з приводу її неефективності і вважають, що вона повинна відігравати більш активну роль. Хоча ніхто з респондентів не зміг назвати жодного конкретного досягнення ВНСА, багато респондентів відзначили, що Асоціація не виступила з жодною публічною заявою з приводу проблем, що виникли внаслідок прийняття нових процесуальних кодексів, або щодо нещодавніх висловлювань Міністра юстиції, який звинуватив всю судову систему у корумпованості (детальніше див. Фактор 20).

Існує також кілька асоціацій суддів, що діють на рівні областей, ряд з яких є колективними членами ВНСА. Але як і остання, більшість цих організацій відносно мало ефективні. Деякі судді також є членами об'єднань професійних юристів, таких як Спілка адвокатів України, Спілка юристів України, Асоціація правників України і Світовий Конгрес українських юристів. Нарешті, у грудні 2004 р. було засновано нову організацію – Фондацію сприяння правосуддю – яка може стати серйозним конкурентом ВНСА. Фондація має на меті сприяння незалежності, неупередженості і публічності правосуддя, становленню верховенства права, розвитку суддівської професії і захисту інтересів своїх членів. Хоча членство у Фондації відкрите як для суддів, так і для будь-кого, зацікавленого у сприянні діяльності правосуддя, на практиці близько 90% членів Фондації є суддями.

Крім ВНСА і регіональних суддівських асоціацій, в Україні діє також мережа органів суддівського самоврядування, утворених відповідно до закону для вирішення питань внутрішньої діяльності судів, таких як організаційне забезпечення судів і діяльності суддів, соціальний захист суддів і інші питання, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя. Див.: Конституція, ст. 130; Закон про судоустрій, ст. 102. Зокрема, завданнями цих органів є зміцнення незалежності судів і захист від втручання в їх діяльність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів, а також здійснення контролю за діяльністю владних структур, діяльність яких пов'язана із судовою системою. Закон про судоустрій, ст. 103. Організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів на рівні окремого суду, обласні конференції суддів місцевих і апеляційних судів, конференції

суддів спеціалізованих судів, З'їзд суддів України, а також ради суддів на рівні областей і спеціалізованих судів і РСУ, які є виконавчими органами конференцій і З'їзду суддів. Там само, ст. 104, 111, 116. Крім представництва інтересів суддівства, ці органи також здійснюють контроль за організацією діяльності окремих судів і структур ДСА і виконують владні повноваження, пов'язані, наприклад, з їх участю у призначенні голів судів, суддів КСУ, членів ВРЮ і ВККС. Там само, ст. 111.4, 112.2, 116.5. Рішення обласних рад суддів є обов'язковими для голів судів в межах їх територіальної юрисдикції, а рішення З'їзду суддів – для всіх професійних суддів в Україні. Там само, ст. 111.5, 112.3.

Одним із найдієвіших органів суддівського самоврядування є РСУ, яка є вищим органом суддівського самоврядування у період між З'їздами суддів. Там само, ст. 116.1. До її складу мають входити не менш як по одному представнику від конференцій суддів військових і спеціалізованих судів, суддів ВСУ і КСУ, а представники суддів загальних місцевих та апеляційних судів повинні складати не менш як половину від загальної кількості членів РСУ. Там само, ст. 116.2. Її рішення є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування і можуть бути скасовані лише З'їздом суддів. Там само, ст. 116.6.

Незважаючи на ці прогресивні положення, ступінь фактичної незалежності рад суддів викликає серйозні занепокоєння. На практиці, більшість із них контролюються керівництвом судової системи. Цю думку поділяють деякі судді, які не вважають ради суддів дійсно незалежними. Наприклад, серед 77 членів РСУ лише 5 суддів (2 з місцевих судів і 3 з апеляційних) не обіймають адміністративні посади в судах і не є судьями найвищих судових органів; решта членів є судьями ВСУ, КСУ, ВГС і ВАС, головами чи заступниками голів загальних, господарських і військових апеляційних судів, а також 6 голів чи заступників голів загальних місцевих судів. Аналогічно, рада суддів господарських судів складається переважно з голів судів, а до складу ради суддів адміністративних судів поки що входять лише судді ВАС, хоча очікується, що судді нижчестоящих адміністративних судів будуть залучені до участі в раді після початку діяльності цих судів. Обласні ради суддів, як правило, складаються з голів та заступників голів апеляційних судів і голів місцевих судів, і ситуація, коли до їх складу не входить жоден суддя, що не обіймає адміністративну посаду у суді, не вважається нетиповою. Є також інформація, що дані ради суддів є досить активними лише у 7 областях з 27.

Водночас є свідчення того, що принаймні РСУ, очевидно, функціонує незалежно від представників інших гілок влади. Наприклад, вона виступила із досить гострим зверненням, у якому були засуджені нещодавні заяви Міністра юстиції щодо звинувачення усієї судової системи у коруптованості. Результатом цього звернення стало публічне вибачення Прем'єр-міністра (принесене у присутності Голови ВСУ і Президента України) за дії Міністра юстиції (хоча сам Міністр відмовився особисто спростувати свої висловлювання). РСУ також намагається привернути увагу до інших проблем судової системи України із використанням різноманітних механізмів, таких як публікація заяв і звернень у ЗМІ та звернення до Ради Європи, міжнародних судових органів і народних депутатів України. Тим не менше, на думку представника РСУ, вплив різного роду політичних чинників перешкоджає досягненню нею більших успіхів.

V. Підзвітність і прозорість

Фактор 20: Судові рішення і сторонній вплив

Судові рішення засновуються виключно на фактах і правових нормах і не допускають жодного протиправного впливу з боку інших суддів (наприклад, голів судів), представників інших гілок влади чи приватних інтересів.

| Висновок | Оцінка: Негативна |
|--|--------------------------|
| <p>Закон вимагає, щоб судові рішення ґрунтувалися виключно на фактах і правових нормах, і забороняє будь-яке втручання у здійснення правосуддя. Незважаючи на це, у суспільстві поширене уявлення про корумпованість судової влади, а сторонній вплив на прийняття суддями рішень може проявлятися у багатьох формах, в тому числі з боку приватних інтересів, голів судів, представників законодавчої і виконавчої влади, прокурорів, адвокатів і ЗМІ. Наслідком цього є надзвичайно низький рівень довіри населення до судової влади, якому, на думку суддів, сприяє постійне паплюження суддівства представниками інших гілок влади і журналістами.</p> | |

Аналіз:

“Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами”, делегування функцій яких чи привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Конституція, ст. 124; Закон про судоустрій, ст. 5.1. Крім цього, “незалежність ... суддів гарантується Конституцією і законами України. Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється”. Конст., ст. 126, 129. Ці положення знайшли розвиток в інших актах законодавства, якими передбачено, зокрема, що судді незалежні від будь-якого впливу, нікому не підзвітні і підкоряються лише закону; що вони вирішують судові справи лише відповідно до їх внутрішнього переконання, що ґрунтується на вимогах закону; що усі зобов’язані поважати незалежність суддів і не посягати на неї; і що суд не розглядає жодні позапроцесуальні звернення до нього, які стосуються розгляду конкретних справ. Крім цього, “втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдати шкоди їх авторитету чи вплинути на неупередженість суду забороняється і тягне передбачену законом відповідальність”. Див.: Закон про судоустрій, ст. 14; Закон про статус суддів, ст. 3.1, 11.2, 12. Зокрема, втручання в діяльність судді з метою перешкодити виконанню ним службових обов’язків або добитися винесення неправосудного рішення карається штрафом, виправними роботами, або позбавленням волі на строк до 3 років. КК, ст. 376.

Незважаючи на ці законодавчі норми, у суспільстві поширене уявлення, що судова влада є надзвичайно корумпованою, а рішення суду, як правило, залежать від офіційного чи фінансового стану сторін, а не конкретних обставин справи. Це уявлення зазвичай навіть сильніше відносно господарських судів і вирішення корпоративних спорів. Див., наприклад: Комісія “Блакитної стрічки” – Україна. Пропозиції Президенту: Нова хвиля реформ. – К.: ПРООН, 2005 р. – Ст. 34; Державний Департамент США. Звіт про практику дотримання прав людини у 2004 році: Україна. – Вашингтон; 28 лютого 2005 р.; Дейвід Блек, Річард Блю. Вказана праця, ст. 7. Багато людей сподівалися, що знамените рішення ВСУ у справі “Ющенко проти ЦВК”, яке однозначно суперечило інтересам діючого режиму, стане позитивним прикладом для інших судів і підвищить справедливість і незалежність правосуддя, але з часом розчарувалися у цих сподіваннях. В результаті, загальний рівень довіри населення до судової влади залишається надзвичайно низьким: ряд опитувань громадської думки свідчать, що 40-60% населення не довіряє судам. Дослідження Transparency International показало, що судова система в Україні, отримавши оцінку 4,1 за 5-бальною шкалою (оцінка 5 означає “надзвичайно корумпований”), вважається, поряд з митними органами і міліцією, найбільш корумпованим сектором суспільства. Див.: Transparency International. Барометр корупції у світі у 2005 році. – Грудень 2005 р. – Ст. 4-5, Табл. 9 (далі – Барометр корупції у світі 2005). Тим не менше, щороку до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних діянь притягається менше десятка

суддів, і жодна особа не була притягнута до відповідальності за ст. 376 КК протягом 2003-2005 рр.

За інформацією з різних джерел, сторонній вплив на прийняття суддями рішень проявляється у багатьох формах. По-перше, стверджується, що на судові рішення впливають сторони, їх адвокати та інші приватні інтереси. Це зазвичай проявляється у формі хабарів за винесення незаконних рішень або за створення процесуальних перепон під час розгляду справи. Рядом респондентів навіть називалися встановлені “тарифи” за винесення позитивного для сторони рішення, розмір яких залежить від місцезнаходження суду, категорії справи та ціни позову. Повідомлялося також про випадки, коли адвокати виступають у ролі посередників в таких схемах; розмір оплати послуг адвоката при цьому може включати заздалегідь погоджену із суддею суму, без відома клієнта. У одному з нещодавніх досліджень також зазначалося, що судді інколи отримують хабарі за виконання своїх обов’язків відповідно до закону, які сплачуються в силу традиційної “презумпції обов’язкової подяки”, і самі судді рідко вимагають чи навіть натякають на хабарі. Крім цього, хабарництво не завжди пов’язане з отриманням певних матеріальних благ і може проявлятися у так званій “побутовій” корупції (наприклад, отримання безкоштовних медичних послуг чи інших пільг особистого характеру), а також у наданні певних послуг (наприклад, ремонт кабінетів) в обмін на позитивне вирішення справи. *Див., загалом:* КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 15-18. У цій же роботі йшлося про таке специфічне явище, як “судді-утриманці”, які регулярно отримують плату від певних політичних, бізнесових чи організованих злочинних кіл для вирішення окремих справ, якщо виникне потреба у “втручанні” з боку суду. Там само, ст. 70.

На рішення суддів, очевидно, також впливають інші представники судової системи, в першу чергу – голови судів. Поширеною є думка, що ці посадові особи є “справжніми хазяїнами суддів” і можуть впливати на них через численні механізми, починаючи від розподілу справ і закінчуючи затвердженням графіку відпусток суддів і прийняттям рішень про виплату премій. Деякі голови судів намагаються безпосередньо вплинути на результати розгляду кожної справи, що надходить до їх суду, і вимагають, щоб на кожному рішенні містилася їх резолюція. Повідомляється, що поширеним явищем є візити до голови суду для обговорення обставин і бачення суддею рішення у конкретних справах, причому більшість суддів вважають це абсолютно нормальною практикою. *Див.:* Суд на владному роздоріжжі // Дзеркало тижня. – 2005 р. – № 27. В свою чергу, більшість голів судів залежать від представників місцевої та центральної влади, а також від різноманітних комерційних інтересів – а це означає, що останні можуть досить легко маніпулювати рішеннями будь-якого судді опосередковано, скеровуючи весь вплив через голову суду. Тим не менше, на думку респондентів, в українських судах, особливо розташованих у менших містах, де ступінь прозорості є вищим, а вплив політичних та ділових інтересів – менш відчутним, можна зустріти голів судів, які ніколи не намагаються втрутитись у щоденну роботу суддів.

Інший, менш поширений механізм впливу на судові рішення в межах самої судової системи пов’язаний з повноваженнями апеляційних та вищих судів надавати “методичну допомогу у застосуванні законодавства” безпосереднім нижчестоящим судам. Закон про судоустрій, ст. 26, 39, 47, 49. Теоретично, ця практика має на меті забезпечення єдності у застосуванні законодавства судами нижчих ланок. Практично ж це може відкривати додаткові шляхи для втручання і позапроцесуальної залежності суддів від їх “старших” колег. В окремих випадках надання такої допомоги проявляється у неформальному наданні суддями апеляційних судів інструкцій щодо вирішення конкретної справи або ж у редагуванні ними проектів судових рішень. Проте більшість суддів схвально ставляться до такої допомоги і вважають її корисними порадами для уникнення юридичних помилок у своїх рішеннях, а не формою стороннього втручання в їх діяльність.

Слід зауважити, що серед суддів переважає велике небажання обговорювати перелічені прояви внутрішнього позапроцесуального втручання у здійснення правосуддя. Тобто, жоден з суддів відкрито не визнає поширеність хабарництва, і для більшості суддів втручання в їх діяльність з боку інших суддів є нормальним явищем. З іншого боку, майже всі судді досить відверто висловлюються про сторонній вплив на їх діяльність з боку представників інших гілок влади, а також з боку прокурорів, адвокатів і ЗМІ. Зокрема, в арсеналі впливу посадових осіб інших гілок влади містяться численні засоби, починаючи від листів, телефонних дзвінків і особистих візитів до суддів та голів судів і закінчуючи відвертою критикою судових рішень у конкретних справах,

якщо ці рішення відрізняються від їх бачення правосуддя. Слід констатувати, що нова влада, на жаль, поки що не спромоглася досягти у цьому відношенні кращих показників, ніж у її попередника, а в окремих випадках, очевидно, зайшла навіть далі і призвела до зниження і без того низького рівня громадської довіри до судової влади. Наприклад, під час нещодавнього засідання КМУ, Прем'єр-міністр висловив незадоволення з приводу ряду судових рішень, які стосувалися конкретного політизованого питання, і запропонував "скласти список суддів, якими приймалися необ'єктивні рішення щодо цього питання і оприлюднити його на сайті міністерства". *Див.*: Прес-служба КМУ. Глава Уряду вимагає звільнення чиновників, відповідальних за незаконне ввезення м'ясної продукції до України // Прес-реліз від 25 січня 2006 р. Деякі публікації також відзначають зростання кількості звернень до судів з боку найвищих державних чиновників, що містять прохання вирішити конкретну справу справедливо і відповідно до закону, і водночас наводять аргументи на користь однієї із сторін у цій справі, права якої ніби-то були порушені. Досить часто народні депутати, зловживаючи своїми правами, вносять офіційні депутатські запити, які стосуються конкретних справ, що перебувають на розгляді у суді, незважаючи на рішення КСУ від 1999 р., яке заборонило таку практику. Для створення враження, що вони дотримуються цієї заборони, подібні депутатські запити набули більш витончених форм (наприклад, офіційні листи, адресовані суддям). Крім цього, останнім часом чимало таких звернень стосувалися осіб, які мітингують перед будинком Секретаріату Президента, чиї скарги були переадресовані до судів за результатами їх особистих спілкувань з Президентом – незважаючи на необґрунтованість таких скарг, оскільки у більшості випадків ці справи вже були переглянуті судами усіх інстанцій, але скажники виявилися незадоволеними результатами такого розгляду. *Див.*, *наприклад*: Судова влада: Аспекти незалежності // Дзеркало тижня. – 2005 р. – № 20; Василь Маляренко: "Чутки про тотальну корупцію в судах дещо перебільшені" // Дзеркало тижня. – 2005 р. – № 22. В розпорядженні народних депутатів є ще один механізм для контролю за суддями протягом першого 5-річного терміна їх перебування на посаді, адже по закінченні цього строку такі судді повинні будуть пройти процедуру постійного обрання у ВРУ. Як стверджують, деякі парламентарі аналізують усі рішення, постановлені такими суддями, щоб перевірити, чи не було зачеплено певних їх інтересів, і мали місце випадки відкритих погроз і обіцянки "наслідків" для суддів, якщо вони відмовляться діяти відповідно до побажань певних депутатів. Саме через такі погрози більшість суддів переконані, що вони є значно більш залежними протягом першого строку перебування на посаді.

Чи не найбільш відомим проявом неналежного втручання у діяльність суду, яким було завдано значної шкоди авторитету судової влади і підкреслено загальну відсутність поваги до суду з боку державних органів, стали нещодавні суперечливі висловлювання Міністра юстиції. У листопаді 2005 р. колишній Генеральний прокурор оскаржив в одному з місцевих судів Києва указ про своє звільнення з посади; за результатами розгляду цієї скарги суд встановив, що при виданні цього указу Президент перевищив надані йому повноваження. Міністр, який був представником Президента у цій справі, оскаржив це рішення в апеляційному суді; водночас, він виступив з рядом телевізійних інтерв'ю, у яких він неодноразово звинуватив суддів, які винесли це рішення, у скоєнні професійного злочину і закликав до порушення щодо них кримінальної справи. Міністр також назвав саме рішення свавільним фарсом, "повни[м] абсурд[ом і] верховенство[м] ідіотизму, маразму і цинізму". Міністр зайшов ще далі і заявив, що такі риси притаманні усій судовій системі, на чолі з вищим судовим керівництвом, яке виступає в ролі "суддівської мафії", а тому він "не бажав би жодному громадянину України звертатися за захистом своїх прав до таких суддів. Немає справедливості в цих суддів, і ніхто більше не може на неї розраховувати". *Див.*: Піскун починає і виграє // Дзеркало тижня. – 2005 р. – № 46; Народно-героїчно-мафіозна судова влада // Закон & Бізнес. – 2005 р. – № 48. Цілком логічно, що усі судді, а також респонденти з поза-судової системи, в тому числі представники законодавчої і виконавчої влади, прокурори і адвокати, зійшлися на думці про неприпустимість таких заяв. РСУ і Голова ВСУ виступили з офіційними зверненнями, в яких вони закликали відправити Міністра юстиції у відставку, а також відзначили, що подібні заяви є способом тиску на апеляційний суд, який розглядатиме цю справу. Крім цього, це є проявом впливу на решту суддів, адже в майбутньому їм доведеться проявляти особливу обережність при вирішенні справ, які можуть стосуватися інтересів Міністра. Більшість суддів, які взяли участь в інтерв'ю, погодилися, що такі необґрунтовані звинувачення і образливі висловлювання ставлять під сумнів саме існування правосуддя як незалежної гілки влади і здатні призвести до неповаги до суду з боку звичайних учасників судових справ. На думку ряду суддів, такі заяви є не лише неетичними і безграмотними з юридичної точки зору, але й містять ознаки злочину,

передбаченого ст. 376 КК. Нарешті, кілька суддів звернули увагу дослідницької групи на окремі рішення Європейського Суду, які забороняють таку критику з приводу судових рішень. Це є особливо іронічним зважаючи на той факт, що Міністр вважається одним з провідних українських експертів з практики Європейського Суду і неодноразово стверджував, що українські судді не обізнані з європейським правом.

У недавньому минулому мали місце також випадки значного тиску на судову владу з боку представників прокуратури. Наприклад, у вересні 2004 р. тодішній Генеральний прокурор видав внутрішньовідомчу вказівку, згідно з якою органи прокуратури усіх рівнів зобов'язувалися збирати інформацію про всіх суддів і в інший спосіб аналізувати діяльність судів при здійсненні судочинства у конкретних справах, а також активно висвітлювати ці дані у пресі, на радіо і телебаченні. Кожен прокурор також мав щомісячно інформувати керівництво про результати та досягнення у такій діяльності. *Див.:* Посягательство на незалежність судей: Генеральна прокуратура України бажає учасувати в “формировании судейского корпуса” // Юридическая практика. – 2004 г. – № 40. Конкретною ілюстрацією такого втручання стали скарги кількох суддів апеляційних судів Уповноваженому ВРУ з прав людини, у яких ішлося про намагання прокурорів втрутитися у роботу суддів із використанням психологічного впливу або вимог надати доступ до матеріалів конкретних справ, що не мали жодного відношення до справ, у розгляді яких ці прокурори брали участь. На честь РСУ слід зазначити, що вона негайно виступила із заявою, якою засуджувалися подібні приховані спроби втручання в діяльність зі здійснення правосуддя, а Генеральному прокуророві було запропоновано скасувати цю вказівку.

Крім цього, судді також вважають, що на їх рішення досить часто впливає негативна атмосфера, що створюється у дедалі більш “модних” повідомленнях у ЗМІ, які упускають певні факти або в інший спосіб перекручують зміст рішень суду. Судді стверджують, що журналісти, часто спільно з адвокатами сторони, яка програла справу, публікують ніби-то викривальні статті з приводу конкретних судових справ, у яких під прикриттям високих ідеалів насправді лобіюються інтереси певної сторони. В результаті таких публікацій, громадська думка про діяльність суду здебільшого формується на основі поглядів кількох осіб, які почувають себе особливо ображеними з боку суду. *Див. також, загалом:* ВНСА. Моніторинг “Авторитет правосуддя”. – К.: 2005 р. Крім цього, ряд суддів і прокурорів також звинувачують адвокатів у тому, що вони відкрито вводять в оману своїх клієнтів і утверджують в них переконання про ніби-то дійсну корумпованість усіх суддів. Вони повідомили про ніби-то досить поширену корупційну схему, за якою адвокат, заздалегідь зваживши усі аргументи у конкретній справі, повідомляє клієнтові, що він може передати хабар судді і забезпечити необхідне рішення – хоча насправді ніколи не збирається цього робити. В одній з областей проти такого адвоката ніби-то навіть було порушено кримінальну справу, хоча він і не був визнаний винним. Цілком очевидно, що такі приклади, а також критичні кампанії у ЗМІ лише посилюють негативні стереотипи про корумпованість усіх суддів.

Нарешті, судді привернули увагу до відносно нової форми стороннього впливу на здійснення правосуддя, яку можна вважати побічним ефектом Помаранчевої Революції. Мова йде про різноманітні пікети, голодування, мітинги тощо, які проводяться перед входом у приміщення суду і які, на переконання більшості суддів, організовуються різними політичними силами з метою досягнення бажаних результатів при розгляді конкретних справ. Наприклад, одна з політичних партій нещодавно пікетувала приміщення ВГС, вимагаючи відставки його Голови; внаслідок цієї акції ні судді, ні учасники судових справ не змогли потрапити до суду, що призвело до перенесення судових засідань у понад 60 справах. Повідомляється, що з наближенням виборів до ВРУ у березні 2006 р. такі випадки стають дедалі частішими. Більшість суддів почуваються незручно під впливом такого “вуличного тиску” і стверджують, що подібні акції є результатом нерозуміння громадськістю того, що суди не можна перетворювати на майданчики для передвборчої агітації.

Чимало респондентів вважають, що ефективність перелічених вище форм стороннього втручання у діяльність суду значно підвищується через низькі зарплати суддів, і стверджують, що часто суддям важко відмовитись від пропозицій легкого додаткового заробітку. Водночас, майже всі вони, в тому числі і судді, погоджуються, що підвищення заробітної плати суддів саме по собі недостатнє, щоб уникнути корупції. Проблема може мати більш глибокі суспільні корені, адже сучасне українське суспільство характеризується досить високим рівнем толерантності до

проявів корупції, і більшість громадян не бачать різниці між хабарем і “подякою” державному чиновнику. Дійсно, як свідчить нещодавнє дослідження, лише 4,7% підприємців вважають, що корумпованість судової системи перешкоджає розвитку їх бізнесу, а 35% населення і 55% підприємців не відчують жодних емоцій при дачі хабаря, оскільки вважають це звичайним явищем. *Див.*: КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 8-9. Аналогічно, опитування громадської думки, проведене Transparency International, показало, що 82% українських респондентів (з числа тих, які давали хабар впродовж останнього року), самостійно запропонували хабар в обмін на виконання чиновником його законних обов’язків; досить цікаво, що цей відсоток набагато вищий за середні відсотки як по регіону, так і по решті світу (відповідно, 61% і 49%). З іншого боку, лише 24% респондентів повідомили про вимагання хабаря безпосередньо чиновником; ця цифра нижча за відповідні середні показники по регіону і по решті світу (29% і 43%). *Див.*: Барометр корупції у світі 2005, ст. 13-15, а також повні таблиці зведених даних за адресою: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Ці дані означають, що корупція в Україні часто обумовлена пропозицією, а не попитом.

Більшість суддів також переконані, що будь-які звинувачення чи уявлення про корумпованість у суддівському середовищі мають ґрунтуватися на конкретних доведених фактах про вчинення таких діянь, а не на чутках. Також, представлені у ЗМІ окремі негативні приклади не повинні автоматично трактуватися як такі, що характеризують судову систему в цілому. На підтвердження своєї тези про те, що справжній рівень довіри суспільства до суду істотно відрізняється від показників, що містяться в опитуваннях громадської думки, судді часто наводять такі аргументи: (1) кількість справ, які надходять до судів, постійно зростає; (2) більшість цивільних і господарських спорів вирішуються на користь позивачів; і (3) лише невеликий відсоток постановлених судами рішень оскаржується в апеляційному і касаційному порядку. Все це, на їх думку, означає, що більшість користувачів судової системи задоволені її діяльністю. Крім цього, більшість фахівців погоджуються з тим, що корупція проникла в усі сфери українського суспільства, а отже судова влада не може залишатися єдиним “чистим” сегментом. На цьому тлі той факт, що усі ці респонденти вважають, що в Україні існують чесні судді, вбачається обнадійливим. Очевидно, деякі судді спромоглися уникнути будь-якого стороннього впливу, тримаючи двері до власних кабінетів завжди відчиненими; інші ж, в тому числі на рівні заступників голів апеляційних судів, роблять усе можливе, аби мінімізувати будь-які стосунки з представниками місцевої та центральної влади. Деякі судді також повідомили, що з самого початку свого перебування на посаді вони змогли утвердити репутацію, що вони не піддаються жодному тиску, і з часом спроби вплинути на них дійсно припинилися. Все це є підтвердженням відомої тези, що судді повинні почати поважати самих себе, перш ніж їх почнуть поважати у суспільстві. *Див.*: Богдан А. Футей. Верховенство права в Україні: Крок вперед чи крок назад? / В кн.: Становлення правової держави в Україні. – К.: “Юрінком Інтер”, 2005 р. – Ст. 249. У своєму листі № 1-5/671 від 5 вересня 2005 р. Голова ВСУ закликав суддів “мужньо протистояти кожному намаганню вплинути” на них і повідомляти про кожний факт непроцесуального впливу голові суду або у вищестоящий суд, а також надсилати копію кожного листа посадової особи, який містить хоча б натяк на прохання “посприятити” у вирішенні конкретної справи, до ВСУ для його подальшого опублікування. Крім цього, він рекомендував оснащення службових телефонів суддів спеціальними пристроями для фіксування телефонних розмов, що одночасно буде і профілактичним засобом, і джерелом доказів у разі протиправного діяння щодо судді. Хоча окремі з цих рекомендацій можуть здатися надмірними, подібні кроки, як і ті, що передбачені Планом заходів щодо запобігання корупційним діянням у ВГС, є надзвичайно важливими і своєчасними.

Фактор 21: Кодекс етики

Для регулювання таких питань, як конфлікт інтересів, позапроцесуальні контакти зі сторонами і несумісність політичної діяльності із посадою судді, існує кодекс суддівської етики. Судді зобов'язані проходити навчальний курс для ознайомлення з нормами цього кодексу як перед вступом на посаду, так і під час перебування на ній.

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Затверджений З'їздом суддів Кодекс професійної етики судді певною мірою повторює етичні положення, визначені іншими актами законодавства. Теоретично, Кодекс є обов'язковим для всіх суддів, хоча на думку більшості суддів він носить рекомендаційний характер. Норми Кодексу не можуть застосовуватись як підстави дисциплінарної відповідальності суддів. Внаслідок цього, він залишається простою декларацією і не здатний ефективно врегулювати такі питання, як конфлікт інтересів чи позапроцесуальні контакти зі сторонами. Судді не зобов'язані проходити навчання, присвячене питанням суддівської етики.

Аналіз:

Кодекс професійної етики судді (*далі* – Кодекс) був затверджений З'їздом суддів України у жовтні 2002 р., замість тимчасового Кодексу суддівської етики 2000 р. Кодекс складається з Преамбули і 12 загальних, не досить чітко сформульованих статей, у яких в широких рисах окреслюються такі питання, як обов'язок судді зміцнювати віру громадян у незалежність і неупередженість суду (ст. 1), конфлікт інтересів і уникнення незаконного впливу (ст. 2), заборона брати участь у політичній діяльності (ст. 3), обов'язок бути старанним і підтримувати рівень професійної компетентності (ст. 5), не розголошувати конфіденційну інформацію (ст. 6), виявляти тактовність, ввічливість і повагу до учасників судового процесу (ст. 7) і недопущення проявів дискримінації та поведінки, яка може призвести до втрати віри у рівність статусу суддів (ст. 9-10). Хоча Кодекс, в силу його прийняття З'їздом суддів, теоретично є обов'язковим для всіх професійних суддів в Україні (*див.*: Закон про судоустрій, ст. 112.3), насправді цьому може перешкодити положення Преамбули Кодексу, яка стверджує, що його "норми не можуть застосовуватись як підстави дисциплінарної відповідальності суддів", але "разом з тим судді мають прагнути додержувати їх у своїй професійній, громадській діяльності та приватному житті". Більше того, ситуацію ускладнює той факт, що чимало з термінів, вжитих у Кодексі (наприклад, обов'язок судді докладати зусиль до того, щоб на думку розсудливої, законслухняної та поінформованої особи його поведінка була бездоганною (ст. 12), або уникати дій, які завдають шкоди статусу судді чи авторитету правосуддя (ст. 4)), очевидно були запозичені з англосаксонської правової системи і їх визначення у національному праві відсутні. Тим не менше, представник РСУ, який взяв участь в інтерв'ю, підтвердив, що норми Кодексу дійсно носять обов'язковий характер для всіх суддів.

Ряд етичних стандартів, вміщених у Кодексі, повторюють положення, визначені Законом про статус суддів. Зокрема, Законом передбачені наступні обов'язки суддів: забезпечувати повний, всебічний та об'єктивний розгляд судових справ з дотриманням встановлених строків; не розголошувати відомості, про які вони дізналися під час розгляду справи у закритому судовому засіданні; і не допускати вчинків та будь-яких дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності. *Див.*: ст. 6. Вперше призначені на посаду судді приймають присягу, у якій вони присягають чесно і сумлінно виконувати ці обов'язки, здійснювати правосуддя, підкоряючись тільки закону, бути об'єктивними і справедливими. Там само, ст. 10. Крім цього, судді не можуть "належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої". Конституція, ст. 127; Закон про статус суддів, ст. 51; Закон про КСУ, ст. 16.

Хоча більшості суддів, які взяли участь в інтерв'ю, відомо про існування Кодексу, усі вони, включаючи суддів, які обіймають посади у найвищих судових органах, вважають, що Кодекс носить лише рекомендаційний характер, і ніхто з них не є детально обізнаний з його положеннями. На думку окремих суддів, оскільки цей документ називається "кодексом", він має бути схвалений ВРУ перш ніж він набуде обов'язкового характеру для суддів. Ряд суддів також переконані у тому, що Кодекс є ще одним інструментом для розправи з небажаними суддями. Більше того, з огляду на збіг між нормами Кодексу і законодавчими положеннями, що регулюють поведінку суддів, чимало суддів, в тому числі і представники ВСУ, вважають

існування окремого документа для регулювання етики суддів недоцільним. Дійсно, на думку значної кількості суддів, суддя має бути етичним в силу власного внутрішнього переконання або певних неписаних правил.

Внаслідок такого несприйняття Кодексу значною частиною суддівства, він досі залишається лише формальною декларацією і не спромігся стати ефективним інструментом для регулювання поведінки суддів. Наприклад, на практиці вочевидь поширені ситуації, пов'язані з конфліктом інтересів; дійсно, опитування експертів, проведене в межах названого дослідження КАМР і Мінюст, свідчить про те, що 40-70% суддів регулярно зіштовхуються з такими ситуаціями. *Див.*: КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 74. Повідомляється, що судді, особливо у невеликих містах, часто виявляють грубість по відношенню до сторін і їх представників, спізнюються на призначені судові засідання, намагаються принизити учасників чи вдатися до психологічного тиску, особливо щодо неповнолітніх підсудних у кримінальних справах, і не дотримуються елементарних правил етичної поведінки. Схоже також, що деякі судді ігнорують конституційну заборону на участь у політичній діяльності, про що свідчить включення кількох суддів, в тому числі Голів ВСУ і ВГС, до виборчих списків політичних партій, які беруть участь у парламентських виборах у березні 2006 р.

Крім цього, позапроцесуальні контакти між суддями і сторонами, які безпосередньо не заборонені процесуальними нормами чи Кодексом, є звичним явищем. Такі контакти найчастіше відбуваються у формі особистого прийому громадян, який регулярно проводить більшість суддів місцевих судів і під час яких вони особисто отримують позовні заяви і матеріали справ, надають консультації по суті конкретної справи потенційним учасникам процесу і висловлюють свою думку щодо можливого рішення суду. Хоча ця практика заборонена у більшості апеляційних і вищих судів, а також в господарських судах, вона зберігається на рівні багатьох місцевих судів. Хоча новий ЦПК, на відміну від його попередника, забороняє суддям отримувати справи безпосередньо від громадян у ході особистого прийому, чимало сторін досі намагаються слідувати старим правилам, сподіваючись отримати безкоштовні юридичні консультації. Крім цього, у вересні 2005 р. ВСУ рекомендував усім суддям уникати будь-яких позапроцесуальних контактів, а деякі апеляційні суди поширюють заборону на проведення особистих прийомів на усіх суддів відповідної області. Такі ініціативи ніби-то користуються значною підтримкою з боку суддів. Водночас, судді місцевих судів часто вважають, що скасування особистого прийому громадян було б незаконним, оскільки, на їх думку, положення процесуального законодавства і інструкції, видані на основі Закону України "Про звернення громадян", вимагають, щоб місцеві суди були відкриті для безпосереднього спілкування з громадськістю з будь-яких питань. Проте деякі місцеві суди все ж намагаються вирішити цю проблему, шляхом визначення кількох помічників суддів або інших працівників апарату суду відповідальними за проведення прийому громадян на постійній основі. Наприклад, в Івано-Франківському міському суді прийом громадян з питань, які стосуються розгляду конкретних справ, здійснюють виключно визначені посадові особи адміністрації суду; крім цього, прийом також проводять голова суду, його заступники і помічники, але лише з питань, які не стосуються розгляду справ. Решті суддів заборонено брати участь у позапроцесуальному спілкуванні, як у формі здійснення прийому громадян, так і у формі телефонних розмов. Зокрема, внутрішні правила суду передбачають, що телефонне спілкування з суддями осіб, які не є працівниками суду, може здійснюватись тільки за посередництвом секретаря судового засідання, який спочатку зв'язується з суддею, а потім, залежно від розпорядження судді, може з'єднати з ним особу, яка телефонує.

РСУ намагається підвищити обізнаність суддів з правилами суддівської етики і роз'яснити суддям обов'язковий характер норм Кодексу. Наприклад, вона опублікувала брошури з текстом Кодексу, які були надіслані кожному судді в Україні. Проте прогрес у цьому напрямку відбувається досить повільно, що в першу чергу пов'язане з відсутністю реальних наслідків за порушення норм Кодексу. Іншим запропонованим поясненням може бути відсутність достатньої підтримки таких заходів з боку голів судів. Крім цього, питання, пов'язані з професійною етикою суддів, досі не знайшли належного відображення у різних навчальних програмах, що пропонуються суддям; поки що цим питанням було присвячено всього декілька семінарів. Наприклад, у 2004 р. АСУ за фінансової підтримки Ради Європи був організований дводенний семінар на тему "Етика, незалежність і неупередженість суддів", у якому взяли участь судді-викладачі АСУ. Кілька семінарів було також проведено за сприяння Посольства Франції в Україні спільно з Центром суддівських студій, Інститутами підготовки професійних суддів у Харкові та Одесі і Апеляційним судом міста Києва. Питань суддівської етики торкалися і ряд семінарів для суддів, організованих АБА/СЕЕЛІ.

Фактор 22: Процес оскарження поведінки судді

Існує чітко визначена процедура, за якою інші судді, юристи та громадськість можуть подавати скарги на професійні дії судді.

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Існує ряд механізмів, за допомогою яких інші судді, юристи і громадськість можуть подавати скарги на професійні дії суддів, і ці механізми активно використовуються. Водночас, більшість скарг щодо суддів є необґрунтованими і являють собою спроби добитися перегляду судових рішень в обхід формального апеляційного та касаційного оскарження. Оскільки на ці цілі виділяються недостатні кошти, розгляд скарг не у повній мірі прозорий і часто буває поверхневим.

Аналіз:

Конституція гарантує право кожного "направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь...". *Див.*: ст. 40; *див. також загалом*: Закон України "Про звернення громадян" (ВВР, 1996 р., № 47, ст. 256; останні зміни *див.* у ВВР, 2005 р., № 11, ст. 200). Законом визначений порядок внесення звернень і скарг громадян, в тому числі стосовно поведінки суддів, і порядок розгляду таких звернень.

Скарги громадян, які стосуються діяльності суддів, мають вноситися до суб'єктів, які мають право ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів. На практиці, такі скарги найчастіше адресовані головам судів, а також судам вищого рівня, обласним радам суддів і РСУ, кваліфікаційним комісіям суддів і ВРЮ. Скарги мають бути обґрунтованими, оскільки законодавство забороняє порушувати дисциплінарне провадження щодо судді на підставі заяви чи повідомлення, що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді або порушення ним присяги, а також на підставі анонімних заяв та повідомлень. *Див.*: Закон про судоустрій, ст. 97.4. Крім цього, скарги стосовно поведінки суддів часто направляються до інших державних органів і посадових осіб, зокрема до ДСА, Міністерства юстиції, Уповноваженого ВРУ з прав людини, народних депутатів і депутатів місцевих рад, а також до Президента України.

Дослідницька група не змогла отримати точних даних по Україні стосовно кількості скарг на дії суддів, хоча деякі з цифр, що наводяться, можуть свідчити про масштаби і загальні тенденції цього явища. Наприклад, станом на кінець вересня 2005 р., РСУ отримала 4 458 скарг щодо поведінки суддів, а ВККС – понад 1 000 скарг. У 2004 р. РСУ і ВККС спільно отримали понад 8 тис. скарг. Кількість скарг, що надійшли до РСУ, збільшилася втричі у порівнянні з 2003 р. Рада суддів господарських судів отримала понад 6 тис. скарг у 2004 р., а ВГС в середньому отримує близько 40 скарг на рік, які стосуються дій його суддів, і біля 600 скарг з приводу суддів решти господарських судів. До ради суддів Харківської області у 2005 р. надійшло біля 2 тис. скарг, у порівнянні з приблизно 200 скарг, зареєстрованих радою суддів міста Києва. У 2004 р. Міністерство юстиції отримало близько 3 500 скарг на поведінку суддів, а за 2005 р. їх кількість зросла вдвічі. Секретаріат Президента щодня отримує в середньому 1 600 листів, звернень та іншої кореспонденції, понад половина з яких пов'язані з судовою системою, прокуратурою і органами внутрішніх справ.

Для вдосконалення роботи щодо розгляду скарг у березні 2005 р. РСУ звернулася з рекомендацією до голів апеляційних судів і обласних рад суддів щодо утворення на рівні областей судових інспекцій, до складу яких би входили досвідчені та авторитетні судді. Проте це звернення не знайшло значної підтримки, оскільки в більшості областей не виявилось суддів, бажаних узяти на себе виконання таких додаткових функцій. Міністерство юстиції також стверджує, що у нього відсутні достатні можливості і повноваження для перевірки більшості скарг, що надходять на його адресу, внаслідок чого ним щороку вноситься лише

кілька десятків подань до кваліфікаційних комісій чи ВРЮ про ініціювання дисциплінарних проваджень щодо суддів. В окремих випадках Міністерство також залучає до співпраці РСУ, яка делегує розгляд скарг обласним радам суддів, що потім вносять власні дисциплінарні подання.

Більшість суб'єктів, які отримують скарги з приводу діяльності суддів, підтверджують той факт, що переважна більшість скарг (можливо, до 80-90% від загальної кількості) є необґрунтованими і являють собою ніщо інше, як спроби за допомогою позапроцесуальних методів добитися скасування судових рішень, в тому числі і тих, що були переглянуті кількома рівнями судової системи і набрали законної сили. Навіть за своєю формою такі подання часто нагадують апеляційні скарги, у яких стверджується, що суддею під час розгляду справи чи постановлення рішення ніби-то було порушено норми матеріального чи процесуального права. Іншими словами, громадськість використовує існуючий процес оскарження поведінки судді в якості механізму для перегляду судових рішень. Цей процес часто також реалізується у зверненнях народних депутатів до кваліфікаційних комісій, які містять “наполегливе прохання” порушити дисциплінарне провадження щодо судді і рекомендувати звільнення його з посади; до таких звернень, як правило, додається скарга від імені сторони, яка прогнала конкретну судову справу. Більше того, скарги інколи містять образливі висловлювання по відношенню до суддів. Загалом, у більшості випадків інформація, наведена у скаргах, не знаходить підтвердження при перевірці. Тим не менше, інколи трапляються обґрунтовані скарги, у яких ідеться, наприклад, про надмірну процесуальну тяганину з боку суддів, порушення ними норм суддівської етики або відмову у наданні доступу до матеріалів судових справ і судових рішень.

Всі ці проблеми підтверджуються на прикладі статистики, отриманої дослідницькою групою, щодо розгляду скарг на дії суддів, які надійшли до обласних управлінь ДСА, ради суддів і кваліфікаційної комісії суддів Одеської області протягом 2005 р. Так, обласне управління ДСА отримало 153 скарги з питань, пов'язаних з діями суддів під час розгляду справ (70 скарг), тяганиною (31), оскарженням судових рішень (15), відмовою у наданні доступу до матеріалів справи (11) і неетичною поведінкою суддів (2). Лише 14 із них виявилися обґрунтованими. Рада суддів області отримала 575 скарг, пов'язаних з порушенням суддями вимог матеріального та процесуального права (208), тяганиною (136), проханнями порушити дисциплінарні провадження щодо суддів (62), оскарженням судових рішень (36), неетичною поведінкою суддів (30) і відмовою у наданні доступу до матеріалів справи (20). Факти, викладені у скаргах, підтвердилися лише у 24 випадках. Нарешті, окружна кваліфікаційна комісія отримала 132 скарги, які містили прохання порушити дисциплінарні провадження щодо суддів (40) або стосувалися процесуальної тяганини (20); лише 3 скарги виявились обґрунтованими. Хоча більшість скарг надходять від фізичних і юридичних осіб, чиїх інтересів безпосередньо торкаються дії суддів, мають місце також скарги, внесені вищестоящими судами чи ВРЮ, Міністерством юстиції та його обласними управліннями, ДСА, Уповноваженим ВРУ з прав людини, депутатами ВРУ і місцевих рад, обласними державними адміністраціями і Секретаріатом Президента.

Більшість суддів обізнані з цими проблемами і висловили розпач з приводу зловживань правом на внесення скарг з боку громадськості. На їх думку, такі зловживання є проявом правового нігілізму і низького рівня загальної правової культури суспільства. Деякі судді також запропонували законодавчо заборонити розгляд скарг, що стосуються поведінки суддів, органами і посадовими особами, які не входять до судової системи.

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

Судові засідання відкриті та пристосовані для присутності громадськості і представників засобів масової інформації.

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Судові засідання, як правило, відкриті для громадськості і представників ЗМІ, але існує кілька досить широких винятків з цього правила, які можуть використовуватись для обмеження доступу до судових засідань. Крім цього, відсутність залів судових засідань у більшості судів часто унеможлиблює присутність у судовому засіданні всіх бажаючих. Господарські суди часто характеризують як найменш доступні суди у державі.

Аналіз:

Гласність судового процесу є однією з основних конституційних засад судочинства. Конституція, ст. 129(7). Процесуальним законодавством передбачене загальне правило, за яким розгляд справ у судах відбувається відкрито, а розгляд справи у закритому судовому засіданні допускається за рішенням суду лише у випадках, передбачених процесуальним законом. *Див.:* Закон про судоустрій, ст. 9.3. Водночас, ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про час і місце розгляду своєї справи. ЦПК, ст. 6.2; КАС, ст. 12.1. При розгляді справи у закритому судовому засіданні мають право бути присутніми лише сторони і інші особи, які беруть участь у справі. ЦПК, ст. 6.5; КАС, ст. 12.4. Громадяни можуть бути допущені до участі у пленарному засіданні КСУ за наявності вільних місць у Залі, але для представників ЗМІ, акредитованих при КСУ, відводяться спеціальні місця. Регламент КСУ, Пар. 41.

Різні процесуальні кодекси містять дещо різні обставини, за яких справа може розглядатися у закритому судовому засіданні. Усі кодекси передбачають закритий судовий розгляд для захисту державної або іншої таємниці, яка охороняється законом. *Див. також:* Регламент КСУ, Пар. 31.4. Крім цього, цивільна справа може, за клопотанням сторін, бути розглянута у закритому судовому засіданні з метою забезпечення таємниці усиновлення, запобігання розголошенню відомостей про інтимні чи інші особисті сторони життя учасників справи або відомостей, що принижують їх честь і гідність. ЦПК, ст. 6.1, 6.3. Закрите судове засідання в адміністративному суді може бути оголошене з метою захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом. Проте якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значимою, суд має дослідити таку інформацію у відкритому судовому засіданні. КАС, ст. 12.3, 12.5. Закритий судовий розгляд кримінальних справ допускається в справах про злочини осіб, які не досягли 16 років, в справах про статеві злочини, а також з метою запобігання розголошенню відомостей про інтимні сторони життя осіб, які беруть участь у справі, та коли цього потребують інтереси безпеки осіб, взятих під захист. КПК, ст. 20. Крім цього, до залу суду не допускаються особи, молодші за 16 років, коли вони не є підсудними, потерпілими або свідками в кримінальній справі. Там само, ст. 271. Нарешті, розгляд справ у господарських судах може проводитися у закритому засіданні для охорони державної, комерційної або банківської таємниці, або коли одна з сторін обґрунтовано вимагає конфіденційного розгляду справи. ГПК, ст. 4⁴.

Особи, присутні на відкритому судовому засіданні, мають право робити письмові записи, а також використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, але проведення фото- і кінозйомки, відео- і звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускається лише на підставі ухвали суду за наявності згоди сторін (за винятком суб'єктів владних повноважень в адміністративних справах, які не можуть заперечити в наданні такої згоди). *Див.:* Закон про судоустрій, ст. 9.2; ЦПК, ст. 6.8; КАС, ст. 12.8.

На практиці, хоча представники ЗМІ чи громадськості рідко намагаються відвідувати судові засідання (за винятком резонансних справ), судді часто не здатні забезпечити всім бажаючим доступ до судових засідань, оскільки вони переважно проводяться не в залах судових засідань, а в робочих кабінетах суддів. Відсутність залів судових засідань і конфлікти між розкладами різних суддів також часто призводять до перенесення часу запланованих засідань в останній

момент, що створює значні незручності для журналістів. Хоча більшість суддів, вочевидь, намагаються поважати запланований розклад своїх колег, такі конфлікти є неминучими з огляду на нестачу залів. Водночас, більшість суддів стверджують, що, якщо немає проблем із приміщенням чи відповідного клопотання сторін, вони ніколи не намагаються обмежити доступ громадськості чи представників ЗМІ до судових засідань (або роблять це дуже рідко). Більшість з них також вважають, що лише судді, які не впевнені в собі або мають що приховати, можуть боятися публічності. Ряд суддів запропонували запровадити показ судових засідань по телебаченню, оскільки вони вважають, що це дисциплінує сторін та їх представників, які інколи проявляють зневажливе ставлення до суду. Судді також переконані, що більша відкритість судового процесу здатна змінити громадську думку про судову систему. Ці відповіді збігаються з результатами опитування суддів, проведеного у 2004 р. в межах програми “Підтримка незалежних ЗМІ в Україні”, які свідчать, що присутність журналістів у залі судових засідань не заважає 65% суддів, а 55% навіть вважають, що це дисциплінує учасників процесу. *Див.: Вільна преса і незалежне правосуддя: конфлікт чи взаєморозуміння? // Юридична газета. – 2004 р. – № 13.* Можливо, таке позитивне сприйняття відкритості судового процесу було підсилене розглядом ВСУ у грудні 2004 р. справи щодо сфальсифікованих результатів президентських виборів. Для забезпечення повної прозорості процесу ВСУ прийняв безпрецедентне, на той час, рішення дозволити пряму телевізійну трансляцію всього ходу судового засідання.

В той же час, респонденти від ЗМІ запропонували досить скептичні відгуки з приводу відкритості судового процесу і вважають, що більшість суддів насправді намагаються перешкодити доступу ЗМІ до судових засідань або необґрунтовано забороняють проведення зйомки чи аудіозапису. Крім цього, на думку журналістів, черги і особистий догляд на вході у приміщення деяких судів є принизливими. Ряд журналістів стверджують, що один із місцевих судів Києва регулярно забороняє участь журналістів у судових засіданнях, і що інколи вони не можуть потрапити на розгляд резонансних чи політизованих справ. Дослідницька група отримала підтвердження цьому під час її перебування в Україні, яке співпало з початком попереднього судового розгляду кримінальної справи за обвинуваченням колишніх працівників органів внутрішніх справ у вбивстві незалежного журналіста Георгія Гонгадзе. Ця справа перебуває в центрі громадської уваги з кінця 2000 р., коли в лісі неподалік Києва був знайдений обезголовлений труп журналіста, а колишній президентський охоронець оприлюднив таємні записи розмов, які давали змогу припустити, що вбивство було вчинене за наказом Президента Кучми. Попри цю увагу, Апеляційний суд міста Києва не допустив журналістів до участі у першому судовому засіданні, ніби-то через відсутність місця у залі, в той час як вхід до будинку суду був фізично заблокований працівниками судової міліції. Пізніше, коли журналісти силою намагалися потрапити до приміщення суду для участі у судовому засіданні, суд спробував оголосити проведення судового засідання у закритому режимі, під приводом, що деякі докази можуть бути класифіковані як державна таємниця, хоча це твердження заперечувалося адвокатами родичів Гонгадзе. Суд також задовольнив клопотання одного з підсудних заборонити проведення фото- і відеозйомки, ніби-то через те, що останній хворобливо реагує на таку зйомку (зокрема, у нього підвищується артеріальний тиск). У відповідь на ці дії Інститут регіональних мас-медіа і Національна спілка журналістів звернулися до Президента з проханням вжити заходів для забезпечення їх конституційного права на відкритість правосуддя. Президент прийняв ці заяви до уваги і закликав суд провести відкритий судовий розгляд у справі Гонгадзе.

Чимало респондентів також охарактеризували ВГС і, дещо меншою мірою, інші господарські суди, як найзакритіші суди у державі, оскільки, на їх думку, особи, які не беруть участі у справі і не мають зв'язків всередині суду, практично неможливо пройти через охорону в цих судах. Цю думку поділяють також деякі судді інших судів загальної юрисдикції. Наприклад, щоб потрапити до приміщення ВГС, необхідно замовити перепустку через одного із членів колеґії суддів, що розглядає справу. Проте представники ВГС, які взяли участь в інтерв'ю, зазначили, що ВГС, як правило, дозволяє участь ЗМІ у судовому засіданні, хоча під час розгляду резонансних справ в залах судових засідань інколи дійсно не вистачає місця.

Принцип відкритості пленарних засідань КСУ загалом дотримується на практиці, і представники ЗМІ, а також студенти-юристи і науковці досить часто відвідують засідання Суду.

При КСУ, ВСУ і ВГС, а також при деяких апеляційних судах функціонують прес-служби або працюють спеціалісти по зв'язках з громадськістю, хоча, на думку представників ЗМІ, їх діяльність є здебільшого неефективною. Єдиним винятком вони вважають Прес-службу КСУ, яка дійсно намагається допомогти журналістам краще зрозуміти процесуальні правила і зміст рішень Суду, хоча й вона поки що, на жаль, не має достатніх можливостей для цього.

Фактор 24: Публікація судових рішень

Судові рішення, як правило, доступні для громадськості, а важливі рішення апеляційних інстанцій публікуються і відкриті для вивчення науковими колами та громадськістю.

Висновок

Оцінка: Негативна

Більшість судових рішень недоступні для громадськості; право знайомитися із ними мають лише учасники процесу, але навіть для них доступ до копій рішень інколи буває проблематичним. Інші особи можуть знайомитись з текстами судових рішень лише за дозволом голови суду. Регулярно публікуються лише рішення КСУ, а також більшість рішень ВСУ і ВГС. Відсутність доступу до судових рішень призводить до відсутності єдності судової практики і постановлення численних суперечливих рішень в аналогічних справах. Нещодавно було прийнято закон, який передбачає обов'язкову публікацію всіх судових рішень у мережі Інтернет, але він поки що не набрав чинності.

Аналіз:

Чинне законодавство гарантує право на отримання в суді інформації про результати розгляду справи (тобто, копії судового рішення) лише сторонам, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки. Закон про судоустрій, ст. 9.1; ЦПК, ст. 6.9; КАС, ст. 12. Суди ухвалюють і проголошують рішення негайно після закінчення судового розгляду, хоча у виняткових випадках вони можуть відкласти складання повного рішення на строк не більше ніж 5 днів, за умови проголошення вступної і резолютивної частини судового рішення в тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи. ЦПК, ст. 209, 218; КПК, ст. 341; КАС, ст. 160, 167; ГПК, ст. 85. Копії судових рішень у цивільних і господарських справах надсилаються особам, які брали участь у справі, рекомендованим листом з повідомленням про вручення протягом 5 днів з дня проголошення. ЦПК, ст. 222; ГПК, ст. 87. Копія вироку вручається засудженому або виправданому в триденний строк після його проголошення. КПК, ст. 344. Копія судового рішення в адміністративній справі надсилається особі, яка бере участь у справі, не пізніше наступного дня після ухвалення рішення. КАС, ст. 167.

Водночас, нові процесуальні кодекси також містять положення, згідно якого кожен має право знайомитися із судовими рішеннями у будь-якій справі, розглянутій у відкритому судовому засіданні, але це право може бути обмежене в інтересах нерозголошення конфіденційної чи таємної інформації. *Див., наприклад:* КАС, ст. 12.2. Проте чинне на даний час законодавство передбачає обов'язкову публікацію (у "Віснику КСУ") лише рішень і висновків КСУ. Закон про КСУ, ст. 67. ВСУ і вищі спеціалізовані суди також мають власні офіційні друковані органи, в яких публікуються матеріали судової практики відповідних судів та інша інформація. Закон про судоустрій, ст. 46, 57.3. Такими періодичними виданнями є "Вісник ВСУ" і "Практика ВГС" (ВАС планує започаткувати власний "Вісник", коли буде напрацьований достатній обсяг судової практики). Хоча ці публікації охоплюють більшість рішень, постановлених цими судами, вони не містять текстів усіх без винятку рішень. Крім цього, передплата на ці видання не є безкоштовною для нижчих судів, і кожен суд повинен передплачувати їх самостійно; на практиці, більшість судів отримують по одному примірнику цих періодичних видань, які зберігаються у бібліотеці суду. ВСУ надсилає тексти своїх рішень та постанов Пленуму головам усіх апеляційних судів, які відповідають за їх розповсюдження серед місцевих судів, а також до Міністерства юстиції і основних юридичних вузів. ВГС більше не надсилає копії своїх рішень до нижчих судів, оскільки вони доступні в електронному вигляді через єдину внутрішню мережу господарських судів. Більшість рішень найвищих судових органів також публікуються на їх сайтах у мережі Інтернет: <http://www.ccu.gov.ua> (КСУ), <http://www.scourt.gov.ua> (ВСУ) і <http://www.arbitr.gov.ua> (ВГС).

Централізована публікація рішень апеляційних і місцевих судів відсутня. Ряд комерційних періодичних юридичних видань публікують окремі тексти вибраних судових рішень, але це охоплює лише незначну частку судової практики. Крім цього, більшість апеляційних судів

регулярно аналізують судову практику місцевих судів області і узагальнюють основні тенденції та недоліки; такі узагальнення надсилаються місцевим судам, а також використовуються у ході навчальних семінарів, організованих апеляційними судами. Поза цим судді не мають можливості ознайомитися з текстами рішень своїх колег чи отримати інформацію про судові рішення, постановлені суддями в інших областях. Особи, які не є учасниками справи, і представники ЗМІ так само не мають дієвої можливості отримати копії судових рішень безпосередньо від суду, адже для цього необхідний дозвіл голови суду. За їх свідченнями, голови деяких судів ставляться до таких запитів досить відкрито і часто надають дозвіл на ознайомлення з судовою практикою, але ця практика відрізняється від суду до суду. Інколи суди також публікують прес-релізи для журналістів, що містять витяги із судових рішень в резонансних справах. Крім цього, сторони користуються необмеженим правом виготовляти копії судових рішень у своїх справах і розповсюджувати їх у будь-якій формі. Тому на практиці журналісти, як правило, отримують копії рішень суду від адвокатів сторони, яка програла справу.

Водночас повідомляється про випадки, коли навіть сторонам відмовляють у своєчасному доступі до копій рішень, постановлених в їхніх справах. Деякі суди намагаються мотивувати такі відмови тим, що судові рішення ніби-то набирають законну силу лише після їх затвердження судом вищого рівня. *Див.*: КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 17. В одному з місцевих судів Києва голова суду забороняв видачу судових рішень сторонам у справі, поки вони не будуть особисто переглянуті головою, а канцелярія суду відмовлялася приймати і реєструвати остаточні судові рішення без візи голови. *Див.*: Судова реформа ... за територіальною ознакою // Дзеркало тижня. – 2004 р. – № 18.

Відсутність доступу до судових рішень має наслідком численні проблеми, основною з яких є відсутність єдності судової практики. Дійсно, різні суди часто виносять суперечливі рішення у справах з аналогічними фактичними обставинами або по-різному тлумачать один і той самий закон. Відсутність чітких правил щодо розмежування юрисдикції між різними судами дозволяє одночасний розгляд однієї і тієї ж справи в кількох судах (наприклад, у загальному і господарському суді), які можуть винести рішення, що взаємно виключають одне одного. В одній з публікацій у пресі згадувалося про випадок, коли рішення в одній і тій же справі в один і той же день постановили вісім різних судів. *Див.*: Суд на владному роздоріжжі // Дзеркало тижня. – 2005 р. – № 27. Оскільки судові рішення не є предметом наукового вивчення, судді також приділяють менше уваги якості своїх рішень. Зокрема, вони інколи не дотримуються процесуальних вимог щодо оформлення судових рішень і не наводять інформацію про фактичні обставини справи, не аналізують докази та мотиви для винесення певного рішення, а інколи навіть вживають неправильну юридичну термінологію. *Див.*: ВСУ. Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення // Узагальнення судової практики від 1 серпня 2004 р.

Представники української влади, а також більшість суддів вважають відсутність прозорості судових рішень серйозною проблемою. Майже всі судді, які взяли участь в інтерв'ю, висловились на підтримку публікації всіх судових рішень і забезпечення доступу до них громадськості, оскільки, за їх словами, їм немає чого приховувати у своїх рішеннях. На їх думку, це сприятиме підвищенню рівня довіри суспільства до судової системи, а також надасть суддям змогу дізнатися про рішення інших судів в аналогічних справах, що має поліпшити прогнозованість і стабільність судової практики та дасть суддям змогу уникнути помилок у своїх рішеннях. Деякі судді навіть сподіваються, що публікація судових рішень може виявитися корисною при вирішенні справ їх майбутніми колегами і лише пишатимуться тим, що на їх рішення посилаються інші. Водночас, окремі судді вважають, що закон не повинен зобов'язувати їх складати повне судове рішення у кожній справі, аргументуючи це тим, що понад 90% судових рішень не оскаржуються і в таких справах можна просто обмежитися оголошенням резолютивної частини рішення, а в решті справ суд може підготувати повний текст рішення за клопотанням сторони (наприклад, якщо вона має намір оскаржити рішення).

Для вирішення цих проблем у грудні 2005 р. ВРУ було прийнято Закон України "Про доступ до судових рішень", який має набрати чинності з 1 червня 2006 р. (ВВР, 2006 р., № 15, ст. 128). Новий Закон гарантує право кожного на ознайомлення з будь-яким судовим рішенням. *Див.*: ст. 2. Для забезпечення такого доступу на ДСА покладається обов'язок по створенню Єдиного державного реєстру судових рішень, який буде відкритим для безоплатного доступу на

офіційному веб-порталі судової влади України (<http://www.court.gov.ua>) і включатиме усі судові рішення судів загальної юрисдикції. Там само, ст. 3-4. Тексти рішень, відкритих для загального доступу, будуть зашифровані, аби уникнути розголошення відомостей, що дають можливість ідентифікувати фізичну особу, а також тих, які розглядалися у закритому судовому засіданні; право на доступ до такої інформації матимуть лише судді і особи, які беруть участь у справі. Там само, ст. 7, 4.5. Для цілей Закону, до таких відомостей належать імена і контактна інформація фізичних осіб і реєстраційні номери транспортних засобів, але не належать імена суддів, які ухвалили судові рішення, і посадових осіб, які беруть участь у справі, виконуючи свої повноваження. Там само, ст. 7. Крім цього, особа, яка не бере участі у справі, але вважає, що судові рішення безпосередньо стосуються її прав, може звернутися до апарату відповідного суду з обґрунтованою письмовою заявою про надання можливості ознайомитися із судовим рішенням у повному обсязі і отримати його копію. Там само, ст. 9. ДСА має забезпечити постійне внесення до Єдиного реєстру електронних копій судових рішень всіх судів, крім місцевих загальних судів, не пізніше 1 червня 2006 р., а внесення рішень місцевих загальних судів – до 1 січня 2007 р. Там само, ст. 11.3.

Наразі невідомо, як цей новий Закон буде реалізований на практиці, хоча ДСА налаштована оптимістично. Вона вже розпочала тестування пілотного програмного забезпечення і провела відкритий тендер, внаслідок якого технічним адміністратором Єдиного реєстру стало Державне підприємство “Судово-інформаційний центр”, яке нині утримує внутрішню мережу господарських судів. На перших етапах Реєстр фінансуватиметься з Державного бюджету, але очікується, що з часом його утримання здійснюватиметься за рахунок надходжень від збору на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу, передбаченого новими процесуальними кодексами.

Фактор 25: Фіксування ходу судових засідань і зберігання матеріалів

Ведеться стенограма або будь-який інший надійний запис ходу судових засідань, які є доступними для громадськості.

Висновок

Оцінка: Негативна

Хоча Конституція передбачає повне фіксування судового процесу технічними засобами, нещодавнє запровадження обов'язковості такого фіксування при розгляді усіх цивільних і адміністративних справ довело неготовність судової системи до забезпечення цих вимог, пов'язану з відсутністю залів судового засідання, у яких може бути встановлене необхідне обладнання. Внаслідок цього єдиним засобом фіксування перебігу судового засідання залишається протокол судового засідання, який відображає основний зміст істотних моментів засідання. Протоколи виготовляються секретарями судового засідання від руки і часто характеризуються низькою якістю. Лише сторони мають право знайомитися з протоколами та іншими матеріалами справи, але відсутність спеціальних приміщень для цього і техніки для виготовлення копій створюють перешкоди для реалізації цього права.

Аналіз:

Повне фіксування судового процесу технічними засобами є однією з основних конституційних засад судочинства. *Див.*: Конституція, ст. 129(7); Закон про судоустрій, ст. 9.4. Проте донедавна процесуальне законодавство передбачало обов'язковість такого фіксування лише на вимогу однієї із сторін, яке здійснювалося поряд із веденням протоколу судового засідання; як протокол, так і звукозапис процесу долучаються до матеріалів справи. *Див.*: КПК, ст. 87, 87¹; ГПК, ст. 81¹. Протокол судового засідання, який складається у ході розгляду кожної кримінальної та господарської справи, є основним засобом фіксації перебігу судового засідання і відображає усі істотні моменти розгляду справи і процесуальні дії в тій послідовності, в якій вони мали місце в судовому засіданні. Зокрема, у протоколі зазначаються усі розпорядження судді, зміст клопотань сторін, докладний зміст свідчень, докази, досліджені у ході процесу, короткий зміст судових дебатів і відомості про оголошення рішення суду. КПК, ст. 87; ГПК, ст. 81¹. Протокол виготовляється секретарем судового засідання. КПК, ст. 87¹; ГПК, ст. 81¹.

Якщо здійснюється звукозапис судового засідання, він може бути відтворений при розгляді справи в апеляційному та касаційному порядку, а також при розгляді зауважень на протокол судового засідання. КПК, ст. 88²; ГПК, ст. 81¹. Крім цього, сторони та інші особи, присутні у судовому засіданні, мають право здійснювати власний запис з використанням портативних аудіотехнічних пристроїв без спеціального дозволу суду. Закон про судоустрій, ст. 9.2.

Ця ситуація мала б змінитися після прийняття нових ЦПК і КАС, які набрали чинності з 1 вересня 2005 р. Згідно цих Кодексів, повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу стало обов'язковим при розгляді усіх цивільних і адміністративних справ, і такий технічний запис було визнано єдиним офіційним записом судового засідання. ЦПК, ст. 6.10-6.11, 197; КАС, ст. 12.6, 41. Одночасно з проведенням такого фіксування секретар судового засідання має вести журнал судового засідання, в якому зазначаються відомості про усі процесуальні дії, вчинені у ході засідання. ЦПК, ст. 198; КАС, ст. 42. Для реалізації цих положень ДСА була затверджена Інструкція про порядок фіксування судового процесу технічними засобами (*див.*: Наказ № 84/2005, ОВУ, 2005 р., № 32, ст. 1974).

Ці положення мали значно покращити ситуацію. Протоколи судових засідань, як правило, виготовляються від руки, не є дослівними і лише передають основний зміст свідчень та інших процесуальних дій, вчинених у ході процесу. Оскільки вони складаються секретарями судових засідань, які не мають юридичної освіти, досить часто до них може не потрапити важлива інформація, оскільки секретарям буває важко відрізнити істотну інформацію від неістотної. Деякі судді також скаржилися, що вони часто змушені переписувати складені секретарями протоколи через велику кількість граматичних помилок. Крім цього, мають місце повідомлення про численні випадки фальсифікації протоколів, коли судді надиктовують зміни до протоколу після закінчення судового засідання, з метою "пристосування" протоколу до конкретного судового рішення. *Див.*, *наприклад*: КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 17. Тим не менше судді, вочевидь, віддають перевагу фіксуванню судового процесу за допомогою технічних засобів, незважаючи на те, що це, на їх думку, займає набагато більше часу. Крім цього, для забезпечення цих вимог необхідні додаткові кошти у розмірі 25 млн. гривень лише на придбання дискет і компакт-дисків.

Водночас, після запровадження обов'язкового повного фіксування судового процесу у вересні, суди виявилися неготовими і паралізованими через відсутність належних умов для здійснення такого запису. Сторони по всій країні, чиї справи були призначені до розгляду, отримали офіційні повідомлення про перенесення дат судових засідань через відсутність звукозаписувального обладнання в судах. Внаслідок цього, обидва Кодекси були змінені через тиждень після набрання ними чинності, і тепер норми щодо повного фіксування судового процесу набирають чинності лише з 1 січня 2008 р. До цього повне фіксування судового засідання технічними засобами здійснюватиметься лише на вимогу сторін, а хід судового засідання в інших випадках фіксуватиметься за старою процедурою – тобто, у протоколі судового засідання. *Див.*, *загалом*: ЦПК, Прикінцеві та перехідні положення, п. 2¹; КАС, Прикінцеві та перехідні положення, п. 2¹.

ДСА, яка за законом зобов'язана забезпечувати суди технічними засобами для фіксування судового процесу, повідомила, що нею насправді було придбано достатню кількість записувальних засобів. Зокрема, протягом 2004-2005 рр. було закуплено 2 522 технічних пристроїв, що повністю забезпечує потреби апеляційних судів і понад 90% потреб місцевих судів. Для уточнення, ДСА пояснила, що ця кількість передбачає встановлення одного звукозаписувального пристрою в кожному залі судового засідання, оскільки законом забороняється встановлення такого обладнання в інших приміщеннях, в тому числі в кабінетах суддів. Крім цього, АСУ провела тренінги, присвячені роботі з технічними засобами і правилам здійснення запису, у яких взяли участь більшість секретарів судових засідань. Таким чином, на думку ДСА, відстрочення набрання чинності нормами, що передбачають повне фіксування судового процесу, перш за все пов'язане із відсутністю залів судового засідання, а не потрібного обладнання. Тим не менше, принаймні кілька суддів, які взяли участь в інтерв'ю, заперечили інформацію ДСА про те, що суди ніби-то в повному обсязі забезпечені технічними пристроями для фіксування процесу. Так, деякі судді повідомили, що на весь суд (у якому може працювати понад 20 суддів) було отримано лише один записувальний засіб. Деякі судді також зазначили, що хоча їх суди забезпечені аудіозаписувальною апаратурою в достатній кількості,

ця апаратура базується на застарілих технологіях, які передбачають розшифровку запису вручну і не дають змоги автоматично його роздрукувати.

Як правило, вимоги сторін щодо здійснення повного фіксування судового процесу технічними засобами задовольняються. Проте, оскільки більшість суддів розглядають справи у своїх кабінетах, а не в залах судових засідань, сторони зазвичай змушені чекати, інколи протягом тривалого часу, поки звільниться зал судового засідання. Повідомляється, що через це деякі судді не заохочують таких клопотань, і вони рідко вносяться на практиці.

ФІКСУВАННЯ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ ТЕХНІЧНИМИ ЗАСОБАМИ (тис. справ)

| | Кримінальні справи | Цивільні справи |
|--------------------------|--------------------|-----------------|
| 2003 | 2,9 | 1,2 |
| 2004 | 3,4 | 4,9 |
| 2005 (I півріччя) | 2,7 | 3,5* |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.

* Після запровадження обов'язкового фіксування судового процесу технічними засобами у вересні 2005 р., з таким фіксуванням було розглянуто понад 20 тис. цивільних справ. *Див.:* Виступ Голови ВСУ на VII З'їзді суддів України (2 листопада 2005 р.).

Сторони мають право знайомитися з матеріалами справи, в тому числі з протоколом, журналом і технічним записом судового засідання, і подавати зауваження щодо них. ЦПК, ст. 199; КПК, ст. 88; КАС, ст. 43, 119; ГПК, ст. 81¹; *див. також:* Тимчасова інструкція з діловодства в місцевому загальному суді, п. 19.1 (затверджена Наказом ДСА № 20/2005, ОВУ, 2005 р., № 13, ст. 694) (*далі* – Тимчасова інструкція); Інструкція з діловодства в господарських судах України, п. 3.7 (затверджена Наказом Голови ВГС № 75/2002, Вісник господарського судочинства, 2003 р., № 1) (*далі* – Інструкція). Проте у кримінальних і господарських справах рішення про видачу копії технічного запису стороні чи його відтворення поза судовим засіданням вирішується головуючим у кожному випадку залежно від обставин. КПК, ст. 88²; ГПК, ст. 81¹. Крім цього, ознайомлення з матеріалами справи в господарських судах здійснюється лише з дозволу судді, у провадженні якого знаходиться справа, а після закінчення провадження – за резолюцією голови суду. Інструкція, п. 3.7. Сторони також можуть отримувати копії технічного запису судового процесу і вносити клопотання щодо здійснення, за плату, повного чи часткового роздрукування запису, а також отримувати копії інших матеріалів справи. ЦПК, ст. 197.5-6; КАС, ст. 44. Особи, які не є учасниками процесу, не мають права знайомитись з матеріалами справи, хоча за розпорядженням голови суду справи можуть видаватися для проведення аналізів та узагальнень (наприклад, студентами, які проходять практику в суді або працюють над дипломними роботами під керівництвом одного з суддів, за умови, що справи безпосередньо пов'язані з науковою тематикою роботи студента). *Див.:* Тимчасова інструкція, п. 19.2. Особа, яка одержує матеріали справи для ознайомлення, має розписатися у відповідному журналі, а при поверненні справи у цьому журналі також розписується працівник апарату суду, перед цим ретельно перевіrivши наявність усіх матеріалів у справі. Там само, п. 19.3. Справи, передані до архіву, видаються для ознайомлення лише за резолюцією голови суду. Там само, п. 20.7; Інструкція, п. 20.10.

На практиці мають місце проблеми із забезпеченням доступу сторін для ознайомлення з матеріалами справи. У більшості судів відсутнє спеціальне приміщення для ознайомлення зі справами чи виготовлення копій. У багатьох судах для цієї цілі виділена лише одна кімната, а в деяких судах (наприклад, в Апеляційному суді Київської області) – лише один стіл у канцелярії. Це означає, що сторони в різних справах повинні заздалегідь записатися на ознайомлення зі справами; вочевидь, трапляються випадки, коли учасники процесу не ставляться до цього з розумінням і вимагають, щоб справи були видані для ознайомлення негайно. Зазвичай сторони також мають користуватися власним обладнанням для виготовлення копій з матеріалів справи. У Києві та інших великих містах вони, як правило, приходять з власними портативними ксероксами чи цифровими фотоапаратами; в інших же містах вони просто переписують потрібний текст від руки. Крім цього, мають місце окремі випадки, коли матеріали справи губляться судом, або ж коли сторони роблять власні помітки безпосередньо у справі, закреслюють інформацію чи виривають сторінки. Для запобігання таким випадкам більшість судів дозволяють ознайомлення з матеріалами справи лише у присутності судді чи працівника апарату суду. Наприклад, в господарських судах ознайомлення зі справою може здійснюватися

виключно у присутності судді, у провадженні якого знаходиться справа, або визначеного ним працівника суду, оскільки справа має зберігатись у кабінеті судді протягом всього процесу. Інструкція, п. 3.7, 21.2.

Ряд суддів повідомили про випадки зловживання правами працівниками МВС і прокуратури, які витребують у суддів справи під приводом їх необхідності для розслідування конкретних злочинів. Правила судового діловодства забороняють судам відмовляти у задоволенні таких вимог, хоча й передбачено, що справи можуть надсилатися за такою вимогою лише на підставі резолюції голови суду. *Див.:* Тимчасова інструкція, п. 19.4; Інструкція, п. 3.8. В таких випадках представники правоохоронних органів, як правило, радять судам вважати справу втраченою і збирати матеріали, що містилися у справі, заново, але працівникові суду може бути дозволено зняти копії з таких справ у присутності представника правоохоронних органів. В інших випадках працівники органів внутрішніх справ можуть умисно “загубити” справу і повідомити суд про відсутність будь-яких записів, які б свідчили про факт витребування чи передачі справи. На думку більшості суддів, ця практика є формою стороннього втручання у діяльність суду і одним із механізмів затягування процесу.

VI. Ефективність

Фактор 26: Судовий персонал

Кожен суддя забезпечений допоміжним персоналом у кількості, мінімально необхідній для виконання таких суддівських обов'язків, як ведення документації чи проведення юридичних досліджень.

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Більшість суддів забезпечені допоміжним персоналом у кількості, мінімально необхідній для виконання таких обов'язків, як ведення документації чи проведення юридичних досліджень, хоча судді місцевих судів рідко використовують помічників для попереднього вивчення матеріалів справ і складання проектів судових рішень. При кожному суді також функціонує апарат, який забезпечує організаційну підтримку роботи суду. Проте низька заробітна плата і обмежені можливості для кар'єрного росту ускладнюють залучення і утримання кваліфікованих фахівців. Проблематичним є також створення нових штатних посад працівників апаратів судів, що обґрунтовується відсутністю фінансування.

Аналіз:

При кожному суді функціонує апарат суду, який забезпечує організаційну, методичну і інформаційну підтримку роботи суду. Апарат суду може охоплювати, зокрема, наступні категорії працівників: секретарі судових засідань, помічники суддів, наукові консультанти, судові розпорядники, бухгалтери, консультанти з судової статистики, діловоди, бібліотекарі, архіваріуси та інші. Керівник апарату суду (або завідуючий секретаріатом) підпорядковується голові суду і координує свою діяльність з обласним управлінням ДСА. Працівники апарату суду мають статус державних службовців. Структура і штатна чисельність апаратів місцевих і апеляційних судів затверджуються Головою ДСА за поданням голови суду, в межах бюджетних видатків на утримання відповідного суду. Закон про судоустрій, ст. 130. Практично, за твердженням ДСА, вона подає пропозиції про збільшення штатної чисельності апаратів судів КМУ, який офіційно затверджує таке збільшення. Структура і штатний розпис апарату ВСУ та вищих спеціалізованих судів затверджується президією відповідного суду за поданням його голови. В межах затвердженого штатного розпису голови судів приймають на роботу і звільняють працівників апарату, присвоюють їм ранги державного службовця, застосовують щодо них заохочення та накладають дисциплінарні стягнення. Там само, ст. 24, 28, 41, 50.

Кожен суддя КСУ, ВСУ і вищого спеціалізованого суду має помічника, яким може бути громадянин України, що має вищу юридичну освіту. Там само, ст. 40.2, 49.2; Закон про КСУ, ст. 25. Помічник судді ВСУ повинен також мати стаж роботи в галузі права не менше 3 років.

Закон про судоустрій, ст. 49.2. Голова Секретаріату КСУ повинен відповідати вимогам, встановленим для кандидатів на посаду професійного судді. Закон про КСУ, ст. 32. Крім цього, при кожній Судовій палаті ВСУ діє група наукових консультантів. Закон про судоустрій, ст. 53.9. Нарешті, при найвищих судових органах діють Науково-консультативні ради, створені для попереднього розгляду проектів постанов щодо роз'яснення законодавства, надання висновків щодо проектів нормативно-правових актів та з інших питань, пов'язаних з необхідністю наукового забезпечення діяльності суду. Там само, ст. 45, 47; Регламент КСУ, Пар. 73. Законодавство не визначає вимог щодо членів цих рад, хоча встановлено, що Науково-консультативна рада ВСУ утворюється з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права. Повідомляється, що схожі ради функціонують також при деяких апеляційних судах.

ПРАЦІВНИКИ АПАРАТІВ УКРАЇНСЬКИХ СУДІВ (станом на кінець 2004 р.)

| Рівень суду | Чисельність за штатом | Фактична чисельність | Кількість вакантних посад |
|------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------------|
| Місцеві загальні суди | 13 782 | 13 085 | 697 |
| Апеляційні загальні суди | 1 930 | 1 537 | 182 |
| Місцеві господарські суди | 2 187 | 1 544 | 643 |
| Апеляційні господарські суди | 1 025 | 684 | 341 |
| Військові суди | 280 | 233 | 48 |
| ВСЬОГО | 19 204 | 17 083 | 2 122 |

Джерело: Довідка ДСА.

На практиці, кожен суддя ВСУ має помічника, який також виконує функції секретаря судового засідання. Кожен суддя ВГС також має помічника. Кожен суддя КСУ має помічника і наукового консультанта. Більшість суддів місцевих судів мають власного помічника і секретаря судового засідання, яких вони не ділять з іншими суддями. Водночас, ситуація в апеляційних судах виглядає гіршою, оскільки на кількох суддів, як правило, виділяється лише один помічник. Наприклад, в розпорядженні 15 суддів судової палати в кримінальних справах Апеляційного суду Івано-Франківської області є всього два помічники і один секретар судового засідання, для користування допомогою яких суддя повинен отримати дозвіл завідуючого секретаріатом суду. Хоча кожен суддя Київського апеляційного господарського суду має помічника, секретар судового засідання і науковий консультант виділяється на трьох суддів. В Апеляційному суді Одеської області не вистачає секретарів судових засідань, а тому помічники суддів фактично виконують, крім власних функцій, також функції секретарів. Загалом, всі судді апеляційних судів, які взяли участь в опитуванні, скаржилися на те, що кількість працівників апаратів цих судів є недостатньою. Крім цього, в судах не вистачає судових розпорядників, на яких покладаються обов'язки із забезпечення порядку у судовому засіданні. (Детальніше див. Фактор 9). За оцінками ДСА, для забезпечення дотримання вимог процесуального законодавства необхідні 2 543 штатних судових розпорядників (і 624 тис. гривень на рік на їх утримання), але фактично на кінець 2005 р. працювало лише 1 048 судових розпорядників. У штаті багатьох судів передбачений лише один розпорядник.

Деякі судді, особливо в господарських судах, а також у судах вищого рівня, дозволяють своїм помічникам здійснювати попереднє вивчення матеріалів справи і складати проекти судових рішень та інших процесуальних документів. Проте більшість суддів місцевих судів вважають, що оскільки процесуальні кодекси не містять згадки про помічників суддів як процесуальні фігури, вони не можуть вчиняти жодних процесуальних дій, а складання проекту судового рішення є такою дією. Крім цього, багато суддів впевнені, що рівень кваліфікованості їх помічників є недостатнім для того, щоб вони могли якісно скласти процесуальний документ, і що судді доведеться витратити більше часу для виправлення складених помічником проектів, аніж для написання рішення самостійно. Через це помічники суддів місцевих судів, на практиці, часто займаються розглядом справ про адміністративні правопорушення, у яких відсутні спірні питання, і складають рішення у цих справах, які потім підписуються суддями.

Основними причинами, які ускладнюють залучення і утримання кваліфікованих фахівців на посади державних службовців в апарати судів, є низька заробітна плата і поширеність уявлень про відсутність можливостей для кар'єрного росту. Посадовий оклад секретаря судового засідання місцевого суду складає 182 гривні на місяць, а помічника судді (який повинен мати

вищу юридичну освіту) – 210 гривень на місяць. Вони також мають право на отримання додаткових надбавок за вислугу років і ранг державного службовця, але не інших надбавок, що виплачуються суддям. Внаслідок цього, фактична зарплата секретаря судового засідання складає, в середньому, 250 гривень, а помічника судді – 350 гривень. Помічники суддів апеляційних судів отримують біля 400-500 гривень на місяць, а наукові консультанти – 300-350 гривень на місяць. Заробітна плата інших працівників апаратів місцевих судів коливається в межах 180-270 гривень, а в апеляційних судах – 200-300 гривень. Нарікання з приводу низької заробітної плати є предметом численних скарг, що надходять на адресу ВСУ від працівників апаратів майже всіх судів у країні. Багато помічників суддів погоджуються на ці низькооплачувані роботи, сподіваючись самим бути призначеними на посаду судді; як стверджується, до 75% нових помічників суддів висловлюють таке бажання. Водночас, як про це йшлося детальніше у Факторі 2, мало хто з них досягає успіху у цих намаганнях. В результаті, більшість помічників судів розглядають свої посади як можливість отримати зв'язки чи набути особистий досвід і знання про організацію роботи суду, і досить скоро переходять на більш прибуткові роботи у приватних юридичних фірмах.

Ще одна проблема пов'язана з добором та прийняттям на роботу працівників апаратів судів – процес, який повністю залежить від голови суду. Хоча законодавство про державну службу вимагає, щоб відбір державних службовців здійснювався на конкурсних засадах і на основі результатів кваліфікаційного іспиту, ці вимоги рідко дотримуються при прийнятті на роботу службовців апаратів судів. Наприклад, повідомляється, що прийняття на роботу службовців апарату ВГС здійснюється лише за результатами співбесіди кандидата з Головою суду. Як правило, судді не мають змоги підбирати власних помічників. Хоча деякі голови судів дають суддям, які переходять на роботу з інших судів, можливість привести з собою своїх попередніх помічників, багато голів відмовляють у цьому, аргументуючи це відсутністю штатних вакансій в апараті. Ситуація відрізняється лише у КСУ, де кожен суддя самостійно обирає свого помічника і наукового консультанта, які не можуть бути призначені або звільнені без згоди судді. Регламент КСУ, Пар. 74.3.

Держава визнає існування проблем із формуванням штату апаратів судів і заробітною платою їх працівників. Наприклад, у 2004 р. ДСА було розроблено пропозиції щодо значного збільшення штатної чисельності працівників апаратів судів. Зокрема, ними передбачене створення у кожному місцевому суді посад головного бухгалтера, касира, консультанта з судової статистики, а також спеціалістів з кадрової роботи і інформаційних технологій. Пріоритетне значення серед усіх цих посад надається бухгалтерам, оскільки існування таких посад є обов'язковим для кожної юридичної особи; досі відсутність посади бухгалтера у місцевих судах унеможлиблювала фактичне надання цим судам статусу юридичної особи, всупереч вимогам ст. 130.7 Закону про судоустрій. Реалізація цієї пропозиції ДСА призведе до збільшення штатної чисельності працівників апаратів місцевих судів на 5 843 одиниці, а апеляційних судів – на 310 одиниць. Водночас, як вже зазначалося, такі рекомендації мають бути схвалені КМУ, який досі відмовлявся зробити це, ніби-то обґрунтовуючи відмову відсутністю коштів. Крім цього, ДСА пропонує вжити заходів для поліпшення матеріального становища працівників апаратів судів, надавши головам судів право встановлювати їм премії “за особливі умови проходження державної служби” у розмірі до 100% їх посадового окладу.

Державою також вживаються заходи для підвищення рівня кваліфікації працівників апаратів судів. Відповідно до вимог ст. 129.2(2) Закону про судоустрій, регіональні відділення АСУ проводять ряд навчальних програм для працівників апаратів судів. Наприклад, протягом 2005 р. понад 5 тис. секретарів судових засідань пройшли підготовку з різноманітних технічних навичок. АСУ також було проведено тижневі курси з підвищення кваліфікації, у яких взяли участь 161 секретар судового засідання, 178 секретарів судів, 43 судових розпорядників і 60 спеціалістів з судової статистики апеляційних судів, а також двотижневі курси для помічників суддів (окремо для місцевих, апеляційних і господарських судів), у яких взяли участь 324 особи. Тим не менше, незважаючи на те, що Концепція системи навчання суддів передбачає обов'язкову участь працівників апаратів судів у двотижневих курсах з підвищення кваліфікації раз на три роки, на практиці їх участь у таких програмах залежить від вимог, що ставляться кожним суддею.

Фактор 27: Суддівські посади

Система створення нових суддівських посад функціонує таким чином, що нові робочі місця для суддів створюються по мірі необхідності.

Висновок

Оцінка: Негативна

Теоретично, система створення нових суддівських посад функціонує таким чином, що нові робочі місця для суддів мали б створюватися по мірі необхідності. Водночас, відсутність коштів для фінансування нових посад означає, що збільшити кількість суддів практично неможливо, незважаючи на постійне збільшення навантаження на судову систему. Внаслідок цього більшість суддів не здатні дотриматись процесуальних вимог, зокрема, щодо строків розгляду справ. Кількість вакантних суддівських посад також залишається високою і відносно стабільною.

Аналіз:

Президент України "утворює суди у визначеному законом порядку". Конституція, ст. 106(23). При цьому він діє за поданням Міністра юстиції, погодженим з Головою ВСУ або відповідного вищого спеціалізованого суду. Суди утворюються і ліквідуються за наявності однієї з наступних підстав: зміна адміністративно-територіального устрою, реорганізація Збройних Сил або зміна визначеної законом системи судів. Закон про судоустрій, ст. 20. Президент також визначає кількість суддів у судах за поданням Голови ДСА, погодженим з Головою ВСУ чи відповідного вищого спеціалізованого суду, з урахуванням обсягу роботи суду, рекомендованих нормативів навантаження суддів, та в межах бюджетних видатків, затверджених на утримання судів. Там само, ст. 20.4, 43.2(8), 54.3(8). ДСА спільно з РСУ аналізує статистичні дані про навантаження суддів, визначає нормативи навантаження суддів і на їх основі виробляє пропозиції щодо кількості суддів у кожному суді. Там само, ст. 126(17); Програма організаційного забезпечення судів, п. 9.

Мережа та кількісний склад суддів судів загальної юрисдикції затверджені рядом Указів Президента, виданих після 2001 року. Див.: Укази № 641/2001 (місцеві загальні суди), № 642/2001 (апеляційні загальні суди), № 511/2001 (господарські суди), № 769/2001 (військові суди), № 1417/2004 (адміністративні суди), № 995/2002 (ВАС) і № 1427/2005 (ВСУ). Кількість суддів КСУ складає 18 суддів і визначена Конституцією. Див.: ст. 148.

КІЛЬКІСТЬ СУДДІВ УКРАЇНСЬКИХ СУДІВ

| Суди | К-кість судів (жовт. 2005) | К-кісний склад судів (жовт. 2005) | К-кість вакантних посад | | | Вакансії 2005 р. як % |
|--------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------|-------|------------------|-----------------------------|
| | | | 2003 | 2004 | 2005 (жовт.)* | |
| Місцеві загальні | 666 | 4 550 | 670 | 536 | 460 | 10,1 |
| Апеляційні загальні | 27 | 1 739 | 480 | 475 | 420 | 24,2 |
| Місцеві господарські | 27 | 638 | - | - | 40 | 6,3 |
| Апеляційні господарські | 11 | 341 | 79 | 80 | 60 | 17,6 |
| Військові гарнізонів | 17 | 89 | - | - | 20 | 22,5 |
| Військові регіонів | 4 | 43 | - | - | 8 | 18,6 |
| Місцеві адміністративні | 27 | 215 | - | 215 | 212 | 98,6 |
| Апеляційні адміністративні | 7 | 66 | - | 66 | 44 | 66,7 |
| Всього: місцеві і апеляційні** | 786 | 7 681 | 1 322 | 1 208 | 1 018 | 13,3 |
| ВГС | 1 | 95 | - | - | 16 | 16,8 |
| ВАС | 1 | 65 | - | - | 24 | 36,9 |
| ВСУ | 1 | 95 | - | - | 13 | 13,7 |
| КСУ | 1 | 18 | - | - | 13 | 72,2 |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р. та 2004 р.; Довідка ДСА (щодо даних 2005 р.); Інтернет-сайти найвищих судових органів (щодо фактичної кількості суддів відповідних судів).

* Дані про кількість вакансій у найвищих судових органах наведені станом на початок 2006 р. Також, як зазначено у Факторі 5, 9 із 13 вакансій суддів КСУ були заміщені у листопаді 2005 р., але судді не можуть приступити до виконання своїх повноважень, оскільки ВРУ відмовляється призначити церемонію складення ними присяги.

** Сума і відсоток вакантних посад суддів місцевих і апеляційних судів НЕ включають адміністративні суди.

Хоча визначена законом процедура зміни кількісного складу суддів є відносно простою, насправді відсутність коштів для фінансування нових посад практично унеможлиблює збільшення кількості суддів у відповідь на збільшення навантаження на судову систему чи збільшення чисельності населення відповідного району. Крім цього, принаймні декілька суддів повідомили, що успішність подань про збільшення кількісного складу суддів часто залежить від характеру особистих відносин між головою відповідного суду і начальником обласного управління ДСА. Відсутність фінансування вважається також однією з основних причин відносно стабільної кількості вакантних суддівських посад, особливо в загальних апеляційних судах. У більшості з цих судів відсутнє приміщення для обладнання кабінетів нових суддів. Серед інших причин, які очевидно впливають на кількість вакансій, відзначають низьку заробітну плату, яка унеможлиблює залучення достатньої кількості кандидатів, надмірне навантаження, проблеми з працевлаштуванням для членів сімей суддів (у невеликих містах), а також негативний імідж суддівської професії, який створюється ЗМІ.

Протягом останніх 15 років постійно збільшується кількість справ, що надходять на розгляд у суди загальної юрисдикції. Наприклад, стверджується, що вона зросла у 2,4 рази починаючи з 2000 року. Це також мало наслідком збільшення середньомісячного навантаження на кожного суддю. Водночас, розподіл навантаження на суддів у різних судах не є рівномірним: так, деякі місцеві суди отримують лише близько 35 справ на місяць на кожного суддю, в той час як навантаження на суддів інших судів може сягати 250-300 справ на місяць. Навантаження на суддів апеляційних, а також військових судів значно нижче за навантаження на суддів місцевих судів, і ряд респондентів стверджували, що завантаженість апеляційних судів складає лише 30-40% від їх можливостей. Водночас, судді судових палат апеляційних судів у цивільних справах відзначили, що їх навантаження істотно перевищує навантаження їх колег з судових палат у кримінальних справах.

НАДХОДЖЕННЯ СПРАВ У СУДИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

| Рівень суду | 2003 | 2004 | 2005 (I півріччя) |
|---|-----------|-----------|-------------------|
| Місцеві загальні суди | 5 864 610 | 6 400 000 | 2 989 851 |
| Цивільні справи | 1 589 906 | 1 900 000 | 846 613 |
| Кримінальні справи | 612 022 | 522 000 | 277 871 |
| Справи про адміністративні правопорушення | 3 419 453 | 3 650 000 | 1 848 938 |
| Апеляційні загальні суди | 122 000 | 151 000 | 79 000 |
| Місцеві господарські суди | 221 256 | 279 300 | 131 602 |
| ВСУ | 48 000 | 67 000 | 31 000 |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.

СЕРЕДНЄ НАВАНТАЖЕННЯ НА СУДДІВ (кількість справ, що надходить на розгляд до одного судді щомісяця)¹¹

| Рівень суду | 2003 | 2004 | 2005 (I півріччя) |
|---|------|------|-------------------|
| Місцеві загальні суди | 113 | 121 | 116,5 |
| Цивільні справи | 32 | 37 | 32,9 |
| Кримінальні справи | 4 | 4,6 | 4,6 |
| Справи про адміністративні правопорушення | 68 | 73 | 72,1 |
| Апеляційні загальні суди | 6,6 | 8,5 | 8,4 |
| Військові суди гарнізонів | 15 | 27 | 26,2 |
| Військові суди регіонів | 2 | 2,7 | 3 |
| Місцеві господарські суди | 32 | 40 | 37 |
| Апеляційні господарські суди | - | 12,8 | - |
| ВГС | - | 35 | - |
| ВСУ | 51 | 75 | 67 |

Джерело: ВСУ. Аналіз роботи судів у 2003 р., 2004 р. та I півріччі 2005 р.

¹¹ Слід зазначити, що офіційні статистичні дані наводять навантаження на суддів у розрахунку на загальний кількісний склад суддів, визначений переліченими вище Указами Президента, без урахування існуючих вакансій чи поділу суддів на різні судові палати. Це означає, що реальне навантаження на суддів, як правило, є вищим, ніж показано у цій Таблиці.

З урахуванням рівня навантаження на суддів, кожен суддя може приділити розгляду однієї справи (від попереднього вивчення матеріалів до складання рішення) в середньому 30-40 хвилин. Судді інколи визначають певні категорії справ як пріоритетні, хоча формальні роз'яснення з цього питання відсутні. Загалом, першочерговими найчастіше визнаються кримінальні справи, у яких підсудний перебуває під вартою, житлові і трудові спори, а також справи, які стосуються громадянських прав (наприклад, виборчі спори). Тим не менше судді, як правило, не в змозі дотриматись всіх процесуальних вимог при розгляді справи. Не є винятком ситуації, коли судді призначають до розгляду по 10-11 справ на день, інколи без перерви між судовими засіданнями. Багато суддів стверджують, що вони часто працюють по 14 годин на день, а також на вихідних, а деякі судді призначають судові засідання на 10 годину вечора. Досить часто судді також вимагають, щоб сторони викладали свою позицію і обґрунтування виключно у письмовій формі, обмежуючи час, виділений для судових дебатів (у порушення вимог ЦПК). Деякі апеляційні суди призначають судові засідання у різних справах з інтервалом у 30 хвилин.

Одним із найістотніших порушень є нездатність суддів дотриматись вимог процесуального законодавства щодо розумних строків розгляду справи, які, як правило, не можуть перевищувати двох місяців з дня відкриття провадження у справі. *Див.*: ЦПК, ст. 157; КАС, ст. 122; ГПК, ст. 69. Водночас, дуже часто проходить 2-3 місяці перш ніж суддя може призначити перше судові засідання у справі, а якщо справа розглядається у кількох судових засіданнях, то ще стільки ж часу можуть тривати перерви між засіданнями. За інформацією ДСА, близько 20% усіх цивільних справ і 10% усіх кримінальних справ розглядаються з порушенням строків, а біля 25% цивільних і 15% кримінальних справ щороку заносяться у залишок нерозглянутих справ. У деяких областях, переважно у східній та південній частині України, ці цифри сягають 40-50%. Шість справ проти України, вирішених Європейським Судом, стосувалися питань, пов'язаних з надмірними строками розгляду справ, і ще приблизно 40 справ з цього питання були прийняті Європейським Судом до розгляду.

Судді та інші фахівці вважають, що існує кілька способів для зменшення навантаження на суддів. По-перше, близько 60% усіх справ, що надходять у суди, стосуються адміністративних правопорушень, які не містять спору і строк давності для притягнення до відповідальності за якими складає 2 місяці. Близько 85% цих справ пов'язані з незначними порушеннями правил дорожнього руху, за вчинення яких передбачений штраф у розмірі від 3,5 до 17 гривень; ці справи були передані від ДАІ до юрисдикції судів у 2002 р. Провадження у багатьох із цих справ закриваються у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності. Більшість суддів переконані, що розгляд цих справ судами по суті призводить до даремної витрати дефіцитних державних коштів, оскільки витрати лише на папір та поштову кореспонденцію у зв'язку з розглядом цих справ складають близько 10 гривень.

Чимало суддів також стверджують, що своєчасність розгляду судових справ можна поліпшити шляхом спрощення процесуальних правил. Наприклад, новий ЦПК передбачає, що попереднє судові засідання є обов'язковим для кожної цивільної справи. ЦПК, ст. 129, 130.1, 130.7. Більшість суддів стверджують, що це засідання майже повністю дублює звичайний судовий розгляд і є лише одним із законодавчо визначених механізмів для затягування розгляду справи. Тепер для вирішення кожної цивільної справи необхідно призначити принаймні три засідання, хоча до зміни процесуальних норм розгляд близько двох третин усіх цивільних спорів можна було закінчити у ході одного судового засідання. Очевидно, цей та інші недоліки багатьох нових кодексів можна пояснити тим, що їх автори зовсім не консультуються з суддями місцевих та апеляційних судів під час розробки проектів кодексів.

Деякі судді також відзначили, що вони, згідно процесуального законодавства і інших інструкцій з організації роботи суду, повинні виконувати численні функції, які безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя (наприклад, щодо розподілу справ чи проведення прийому громадян), а отже в них залишається менше часу на розгляд справ. Судді пропонують передати виконання таких функцій працівникам апаратів судів. Практика Івано-Франківського міського суду свідчить, що такий розподіл повноважень може виявитись досить ефективним. Починаючи з 2002 р., усі функції, пов'язані з проходженням справи в цьому суді (від реєстрації і розподілу до контролю за зверненням судового рішення до виконання і передачі справи до архіву), здійснюються адміністрацією суду, а роль суддів обмежується виключно розглядом і вирішенням справ по суті. Хоча кількість справ, що надходять у суд, протягом 2000-2004 рр. збільшилася майже в

чотири рази, а кількість суддів при цьому залишилася незмінною і складає 12 суддів, суд надзвичайно успішно впорюється з таким навантаженням. Незважаючи на те, що середньомісячне навантаження на одного суддю є одним із найвищих в Україні (246 справ у 2005 р.), провадження у понад 96% справ завершується вчасно (для порівняння, у 2000 р. провадження було закінчено у 91% справ).

Нарешті, слід зазначити, що мають місце повідомлення про маніпуляції у процесі утворення і ліквідації судів. Наприклад, в березні 2004 р. було ліквідовано 146 міських і районних судів і на їх основі утворено 73 укрупнених міськрайонних суди. Офіційною причиною, яка спонукала цей крок, ніби-то була потреба вирівняти навантаження на суддів. Водночас, ця подія була піддана жорсткій критиці у тогочасних публікаціях в пресі, у яких стверджувалося, що законні підстави для ліквідації та об'єднання судів відсутні, і що цей крок був спричинений бажанням встановити контроль виконавчої влади за діяльністю судів шляхом неконституційної зміни голів судів. *Див., наприклад: Судова реформа ... за територіальною ознакою // Дзеркало тижня. – 2004 р. – № 18.* Аналогічно стверджується, ніби зміна меж апеляційних округів у системі господарських судів і утворення кількох нових апеляційних господарських судів при попередній владі була зумовлена бажанням ряду обласних губернаторів отримати власні кишенькові господарські суди, а не збільшенням навантаження на існуючі суди. Територіальна юрисдикція кількох апеляційних господарських судів сьогодні поширюється лише на одну область і збігається з юрисдикцією відповідних місцевих судів. Внаслідок цього, новий уряд планує повернутися до первісних меж апеляційних округів, що існували у 2002 р.

Фактор 28: Системи реєстрації і обліку судових справ

Судова система веде облік і реєстрацію справ з метою забезпечення достатньо ефективного і оперативного розгляду справ.

| Висновок | Оцінка: Негативна |
|---|--------------------------|
| <p>Реєстрація і облік справ в більшості судів здійснюється вручну у спосіб, який може бути відкритим для зловживань і не може забезпечити належну ефективність і оперативність розгляду справ. Деякі модельні суди використовують власні, більш ефективні системи реєстрації і обліку справ, і ДСА в майбутньому планує поширити цей досвід на решту судів. Очікується також, що до кінця 2007 р. в усіх судах будуть впроваджені автоматизовані системи діловодства.</p> | |

Аналіз:

Інструкції з діловодства у місцевих загальних та господарських судах (*див.* Фактор 25) визначають правила реєстрації та обліку судових справ. Ці акти регламентують порядок роботи з позовними заявами та іншими документами в судах з моменту їх надходження до відправлення в архів. Усі судді і працівники апарату суду є відповідальними за збереження процесуальних документів. Тимчасова інструкція, п. 1.7; Інструкція, п. 1.9, 21.1. Усі судові справи та інші документи, що надходять до суду, реєструються працівником канцелярії в день їх надходження. Позовні заяви, отримані суддями під час особистого прийому, невідкладно передаються для належної реєстрації в канцелярію суду. Крім цього, на прохання особи, яка подала матеріали до суду, на додатковій копії матеріалів проставляється штамп суду "Отримано", а також дата отримання і підпис відповідного працівника апарату суду. Не пізніше наступного робочого дня після такої реєстрації усі судові справи передаються для реєстрації у відповідних обліково-статистичних картках чи реєстраційних журналах, а також в алфавітних покажчиках, які ведуться окремо за видами предметної юрисдикції справ. Облік в алфавітних покажчиках ведеться за прізвищами сторін. Кожній категорії судових справ у загальних судах присвоюється відповідний індекс від 1 до 8, і номер справи складається з цього індексу, порядкового номера обліково-статистичної картки із зазначенням через дріб двох останніх цифр поточного календарного року (наприклад, цивільній справі може бути наданий № 2-30/05). Після закінчення календарного року обліково-статистичні картки на всі справи, що не розглянуті

по суті, перереєстровуються у хронологічному порядку їх надходження в суд. Справи, що надійшли на повторний судовий розгляд з апеляційної чи касаційної інстанції, реєструються як такі, що надійшли вперше, і кожній справі присвоюється новий реєстраційний номер. В господарських судах ці правила дещо відрізняються. Після реєстрації позовні заяви спочатку передаються голові судової палати для розподілу між суддями. Він також присвоює номер кожній справі, який містить порядковий номер судді, якому передається справа, відокремлений похилою ризикою від порядкового номеру справи цього ж судді протягом поточного року (наприклад, № 3/40). Апеляційні та касаційні скарги реєструються виключно за тими ж номерами, які присвоєні місцевим господарським судом при формуванні справи. Як в загальних, та і в господарських судах, у процесі подальшого надходження документів та кореспонденції по конкретній справі, їм присвоюється той же реєстраційний номер і вони підшиваються до справи в хронологічному порядку їх надходження до суду.

Після реєстрації всі справи передаються суддям, яким вони призначені для розгляду. Така передача здійснюється під розписку судді у контрольному журналі, який ведеться окремо щодо кожного судді. Після завершення судового розгляду або при його відкладенні суддя має передати справу на зберігання в канцелярію; це має відбутися не пізніше наступного дня після винесення відповідного рішення. Ця, а також будь-яка інша інформація стосовно руху справи зазначається в обліково-реєстраційних картках, вочевидь, для полегшення контролю за обліком справ.

На практиці, реєстрація та облік справ в більшості судів здійснюється вручну. Стверджують, що така система відкрита для зловживань. Наприклад, ряд адвокатів скаржилися на те, що працівники апаратів судів, особливо за межами великих міст, часто відмовляються проставляти на позовних заявах штамп “Отримано”, а отже адвокати можуть переконатися у тому, що документи були дійсно отримані, лише надіславши їх кур’єрською поштою. Також повідомляється, що працівники канцелярії інколи відмовляються реєструвати позовні заяви, стверджуючи, що вони можуть бути надіслані лише поштою, а не подані особисто, або ж зазначають інші формальні причини для відмови (наприклад, занадто формалізовані заяви). Інколи справи не реєструються в порядку їх надходження чи реєструються із порушенням строків. Нарешті, незважаючи на ніби-то жорсткі правила щодо обліку руху справи в суді, мають місце випадки, коли справи губляться в канцелярії. *Див.:* КАМР, Мінюст. Вказана праця, ст. 17.

Водночас заслуговує на увагу досвід модельного Івано-Франківського міського суду, у якому відлагоджене функціонування ефективної системи реєстрації та обліку судових справ¹². За влучним описом голови суду, ця система подібна до конвеєра, де своєчасне виконання покладених на кожного працівника функцій не потребує особливого стороннього контролю, що дає змогу забезпечити швидкий розгляд кожної справи за мінімальних затрат. Для полегшення обліку справ проходження справи у суді розподіляється на чотири основні стадії: прийом і призначення до розгляду, судовий розгляд, звернення рішення до виконання і збереження (архівна робота). Забезпечення кожної з цих стадій покладається на окремі підрозділи адміністрації суду, які мають дотримуватися чітких строків. Передача справи з одного підрозділу до іншого здійснюється під розписку отримувача, яка є засобом фіксації переходу відповідальності за збереження документів на відповідну посадову особу. Позовна заява, що надходить до відділу прийому і реєстрації, перевіряється на предмет визначення належності і допустимості, після чого працівники відділу визначають суддю, уповноваженого розглядати справу, відповідно до правил, описаних у Факторі 18, призначають попередню дату судового розгляду справи і вчиняють необхідні реєстраційно-облікові дії. Після цього справа невідкладно передається секретареві судового засідання відповідного судді, який не пізніше наступного ранку передає її в інформаційно-розпорядчий відділ. За загальним правилом, всі справи зберігаються саме у цьому відділі, який координує проходження справи в суді. За кожним суддею закріплюється стелаж, розбитий на шухляди, пронумеровані по днях поточного місяця. Справи розміщуються в шухлядах відповідно до призначених дат розгляду, і секретар судового засідання може отримати справу під розписку лише в той день, на який призначений її розгляд.

¹² Аспекти цієї системи використовуються також в інших модельних судах, які не були відвідані представниками дослідницької групи.

Якщо у судовому засіданні оголошено перерву, секретар судового засідання має в той же день повернути справу в інформаційно-розпорядчий відділ, помістивши її у відповідну шухляду. Судді мають право вивчати матеріали справ, але це може відбуватися лише в час, вільний від судових слухань, а справи можуть видаватися лише в межах режиму роботи інформаційного відділу. Для забезпечення контролю за дотриманням цих вимог на кожного суддю ведуться контрольні журнали обліку руху справ, а також наряди із списками невчасно зданих справ і непризначених справ. Секретарі судових засідань зобов'язані щоденно подавати звітність про стан розгляду справ кожним суддею. Після завершення провадження у справі і винесення рішення по суті секретар судового засідання негайно передає справу у виконавчий відділ (який складається з секторів та канцелярій кримінальних та цивільних справ), про що повідомляється інформаційно-розпорядчий відділ. Нарешті, по завершенні усіх дій щодо звернення рішення до виконання справа передається до архівного відділу.

ДСА планує поширити модель Івано-Франківського міського суду на решту модельних судів, з можливим подальшим поширенням цієї системи на решту місцевих судів. Раніше також пропонувалося запровадження автоматизованої системи діловодства в модельних судах, але ці пропозиції не були реалізовані. Програма інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи на 2004-2006 роки (затверджена РСУ у квітні 2004 р.) (далі – Програма інформатизації) передбачає впровадження комп'ютеризованого діловодства в усіх судах. На втілення цього заходу необхідні видатки у розмірі 123 млн. гривень. ДСА очікує, що такі системи діловодства будуть впроваджені в усіх судах до кінця 2007 р. Основною перешкодою для реалізації цього плану вважається відсутність дієвих локальних комп'ютерних мереж у більшості судів. Господарські суди мають окрему внутрішню мережу, яка включає автоматизовану систему діловодства з доступом до електронних версій різних процесуальних документів. У нещодавно відкритому Палаці правосуддя в Одесі, у якому розміщені місцевий і апеляційний господарські суди міста, за ініціативою суддів було встановлено електронний кіоск, за допомогою якого кожен може отримати повну інформацію про рух справи в суді, ввівши відповідні реквізити справи. Крім цього, кілька судів отримали недержавне фінансування для розробки та встановлення комп'ютеризованих систем діловодства. Наприклад, АВА/CEELI розробила програмне забезпечення для судового діловодства, яке було встановлене у трьох пілотних судах, а також забезпечила кілька модельних судів необхідним обладнанням, що дасть змогу встановити аналогічне програмне забезпечення, розроблене ДСА, після завершення його пілотного тестування.

Фактор 29: Комп'ютерне і офісне обладнання

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

Висновок

Оцінка: Негативна

Судова система не забезпечена комп'ютерами і іншим офісним обладнанням у кількості, достатній для гарантування оперативності розгляду справ. Придбані за рахунок держави комп'ютери забезпечують лише близько 20% потреб судів, і більшості суддів, принаймні у великих містах, доводиться купляти власні комп'ютери та інше обладнання.

Аналіз:

Забезпечення технічного оснащення судів, в тому числі необхідними технічними засобами фіксування судового процесу, і організація впровадження в судах комп'ютеризації для судочинства і діловодства належить до компетенції ДСА. Закон про судоустрій, ст. 126. Зокрема, відповідно до Програми організаційного забезпечення судів, ДСА мала створити Єдину комп'ютерну мережу судів України (п. 31) і завершити створення в судах комп'ютеризованих робочих місць, а також локальних обчислювальних мереж з доступом до правових та інших інформаційних ресурсів (п. 34). Крім цього, ДСА було розроблено Програму інформатизації, затверджену РСУ у квітні 2004 р. Зокрема, Програма передбачає наступні заходи: забезпечення суддів та працівників апаратів судів комп'ютерною технікою в достатній кількості; створення нових і модернізація існуючих локальних комп'ютерних мереж в судах; забезпечення підключення судів до мережі Інтернет; переведення судів на використання ліцензійного програмного забезпечення; створення мережі регіональних центрів технічної підтримки.

На даний час було реалізовано лише кілька з цих запланованих заходів. Зокрема, ДСА створила єдину службу технічної підтримки і "гарячу лінію" для надання суддям і працівникам апаратів судів допомоги під час роботи з комп'ютерною технікою, а також регіональні центри технічної підтримки в кожній області. *Див.:* Рішення РСУ № 9/2005 "Про виконання Програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи на 2004-2006 роки".

На практиці, лише КСУ, ВСУ і ВГС повністю забезпечені комп'ютерами та іншим необхідним обладнанням. ДСА закупила 4 200 комп'ютерів для решти судів у 2003-2004 рр. і 2 000 комп'ютерів у 2005 р. За її власними оцінками, ця кількість забезпечує лише близько 20% потреб судів загальної юрисдикції. Для забезпечення судів комп'ютерами у повному обсязі державі необхідно придбати ще 16 800 комп'ютерів на загальну суму 67,2 млн. гривень. У ході інтерв'ю дослідницька група отримала підтвердження тому, що суди дійсно погано забезпечені необхідною технікою. Чимало суддів місцевих судів повідомили, що ДСА придбала лише по 2 комп'ютери на суд. Виняток становлять модельні суди, які краще забезпечені. В Апеляційному суді Івано-Франківської області на 15 суддів палати у кримінальних справах є лише 4 комп'ютера, але не всі комп'ютери працюють, і немає жодного комп'ютера для працівників апарату. Хоча у кожного судді Апеляційного суду Київської області є державний комп'ютер, так само не всі вони в робочому стані. Апеляційному суду Одеської області нещодавно було передано 25 комп'ютерів для 72 суддів. Ці комп'ютери були поділені між палатами в цивільних і кримінальних справах, і суддям довелося вирішувати між собою, хто з них отримає комп'ютер. В судах спостерігається аналогічна нестача іншого обладнання. Наприклад, на весь Київський апеляційний господарський суд є лише один принтер. Крім цього, у більшості судів відсутні технічні спеціалісти для підтримання комп'ютерів у робочому стані чи здійснення необхідного ремонту.

Більшість суддів повідомили, що вони купляють власні комп'ютери, принтери та інше обладнання. Багато суддів також зазначили, що якщо вони і отримують комп'ютери від держави, як правило, вони передають їх своїм помічникам і секретарям, а самі продовжують користуватися власним обладнанням. Оскільки це означає, що судді також змушені купляти

власне програмне забезпечення, більшість віддають перевагу дешевшим піратським версіям. Результати проведеного ДСА моніторингу показали, що 47% суддів користуються піратськими копіями операційних систем Microsoft Windows, і майже всі судді використовують неліцензійні офісні додатки Microsoft Office. Для повної легалізації програмного забезпечення, що використовується судами, держава має виділити майже 4 млн. гривень.

Більшість суддів у Києві та інших великих містах мають власні комп'ютери і регулярно використовують їх для написання рішень і пошуку інформації. Власне, чимало з них не здатні навіть уявити, як би вони справлялися з навантаженням, яке постійно зростає, без комп'ютерів. Водночас, навіть якщо судді за межами обласних центрів і отримують комп'ютери, багато з них не володіють необхідними навичками для роботи з ними, а тому, як правило, пишуть тексти рішень від руки.

Успіхи ДСА у реалізації інших заходів Програми інформатизації також обмежені. Наприклад, було створено і постійно оновлюється єдиний Веб-портал судової влади України (<http://www.court.gov.ua>), в межах якого кожен суд має власний веб-сайт. Проте більшість з цих сайтів майже не містять суттєвої інформації, хоча ДСА планує забезпечити розміщення такої інформації до кінця 2007 р. Створення локальних комп'ютерних мереж в судах, здатних забезпечити доступ суддів до електронних інформаційно-правових баз даних і ресурсів Інтернет, а також до електронного документообігу та діловодства відбувається так само повільно. На кінець 2004 р. такі мережі були підключені лише у 93 загальних судах. ДСА планує завершити створення локальної комп'ютерної мережі в кожному апеляційному суді у 2006 р. і внесла запит про виділення 42,8 млн. гривень для забезпечення цієї мети.

За повідомленнями ДСА, нею було здійснено підключення більшості загальних судів до мереж передачі даних, а отже всі вони, теоретично, мають доступ до мережі Інтернет. Проте через низьку якість телефонних ліній і ненадійність зв'язку (в тому числі і через відключення судів за несплату телефонних рахунків), що характерні для районів за межами великих міст, Інтернет для більшості судів – це розкіш. У більшості судів є лише один комп'ютер, підключений до мережі Інтернет, як правило, в бібліотеці. Крім цього, понад 100 місцевих судів взагалі не забезпечені підключенням до відповідних мереж. ДСА планує вирішити цю проблему шляхом встановлення в судах більш потужних модемів і підключення їх до цифрових телефонних ліній.

Вважається, що технічне забезпечення в господарських судах краще, ніж в інших судах загальної юрисдикції. Наприклад, за оцінками ДСА, вони на сьогодні забезпечені державними комп'ютерами більше ніж на 50% від їх потреб. Крім цього, усі господарські суди приєднані до Єдиної комп'ютерної мережі, що утримується Державним підприємством “Судово-інформаційний центр” і є доступною, теоретично, з будь-якого господарського суду. Єдина мережа містить базу даних (з можливістю пошуку) з інформацією про всі зареєстровані справи, статус їх розгляду, а також тексти усіх проміжних та остаточних рішень по кожній справі. ДСА використовує цю мережу в якості базової моделі для створення подібної мережі решти судів загальної юрисдикції.

Фактор 30: Розповсюдження і систематизація чинного законодавства

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

Висновок

Оцінка: Нейтральна

Кожен суд отримує по одному примірнику офіційних текстів кодексів і передплатних офіційних друкованих видань. У кожному суді також є комп'ютер з доступом до бази даних законодавства, яка регулярно оновлюється. Це дає їм змогу своєчасно одержувати чинне законодавство у впорядкованому вигляді. Водночас, більшість суддів купляють власні збірники законодавства і самостійно передплачують періодичні юридичні видання для власного користування. Діє застаріла система підтримання кодексів суддів у контрольному стані, коли працівник бібліотеки роздруковує тексти законодавчих змін для кожного судді, а судді потім вклеюють їх у власні копії кодексів.

Аналіз:

Офіційні тексти законів та інших актів ВРУ, а також акти Президента і КМУ підлягають оприлюдненню в одному з офіційних друкованих видань. Відповідно до Указу Президента № 503/1997 "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності" (ОВУ, 1997 р., № 24, ст. 11; останні зміни *див.* в ОВУ, 2005 р., № 20, ст. 1057), такими виданнями є: "Офіційний вісник України", газета "Урядовий кур'єр", а для законів та інших актів ВРУ – також "Відомості ВРУ" і газета "Голос України". *Див.:* п. 1. Законодавство визначає Міністерство юстиції офіційним видавцем збірників законодавства і кодексів України і покладає на нього завдання щодо забезпечення систематизації законодавства, підготовки пропозицій про його кодифікацію і забезпечення функціонування єдиної системи правової інформації. *Див.:* Положення про Міністерство юстиції, п. 4(10)-(12). Крім видання перелічених вище офіційних друкованих засобів, Міністерство юстиції публікує також ряд офіційних збірників поточного законодавства, що містять алфавітні та предметні покажчики і виходять у теках з роз'ємними замками, які надають можливість підтримки відповідних актів у контрольному стані. До них належать "Систематичне зібрання чинного законодавства України"; багатотомні збірники нормативно-правових актів та кодексів за предметними галузями; і періодичне щомісячне видання "Кодекси України".

Забезпечення судів текстами поточного законодавства та іншими правовими виданнями покладається на ДСА. Зокрема, Програма організаційного забезпечення судів передбачає такі заходи, як забезпечення доступу суддів до електронних баз даних законодавства (п. 32) і створення єдиної електронної бібліотеки судової системи, із забезпеченням доступу до неї всіх судів (п. 22). Програма інформатизації також передбачала встановлення на початку 2004 р. в усіх судах програмного забезпечення "Ліга-Закон" (комерційна систематизована інформаційно-правова база даних) і забезпечення її регулярного поновлення. Нарешті, ДСА покликана забезпечувати фінансування бібліотек судів і забезпечувати їх нормативно-правовими актами, спеціальною науковою літературою і матеріалами судової практики. Закон про судоустрій, ст. 131, 56.2.

Територіальні управління ДСА в централізованому порядку забезпечують передплату кожного суду на офіційні друковані видання. На практиці, більшість судів отримують по одному примірнику таких видань, який зберігається у бібліотеці суду чи відділі кодифікації, або ж у кабінеті голови суду. ДСА також забезпечує кожен суд офіційними виданнями усіх кодексів, які використовуються суддями в якості контрольних примірників під час написання рішень. Як правило, при місцевих і апеляційних судах діють відділи кодифікації або ж окремий працівник, який забезпечує підтримку цих кодексів у контрольному стані, але якість роботи цих працівників різна в різних судах. Більшість суддів купляють власні збірники законодавства, кодекси та наукову літературу і самостійно передплачують періодичні видання правового характеру для власного користування. Повідомлялося, що у деяких областях, наприклад в Харківській і Одеській, на початку 2005 р. кожен суддя апеляційного суду отримав примірники діючих на той

час кодексів, деякі навіть з постатейними коментарями, але з того часу чимало з них застаріли. Працівники бібліотеки чи відділу кодифікації інколи приносять суддям роздруковані тексти нових законів чи змін до чинного законодавства, які судді потім вклеюють у власні копії кодексів. Крім цього, суди часто проводять наради для обговорення найважливіших законодавчих змін та новинок. Незважаючи на всю цю роботу, чимало суддів вважають, що робота ДСА щодо забезпечення судів поточним законодавством та іншою літературою є гіршою у порівнянні з роботою Міністерства юстиції.

ДСА також встановила в усіх судах базу даних “Ліга-Закон”, яка оновлюється щотижня; водночас, оскільки в більшості судів відсутні локальні комп’ютерні мережі, доступ до цієї бази можливий лише з одного комп’ютера (як правило, розташованого у бібліотеці чи відділі кодифікації). Виняток складають КСУ, ВСУ і ВГС, у яких “Ліга-Закон” встановлена на комп’ютері кожного судді. Крім цього, окремі судді місцевих і апеляційних судів передплачують “Лігу-Закон” чи інші комерційні бази даних законодавства за власний рахунок. Скоріше за все, приєднання судів до мережі Інтернет значно полегшить доступ до поточного законодавства, оскільки ВРУ утримується повна і безкоштовна база даних законодавства (<http://zakon.rada.gov.ua>), яка містить поточні тексти усіх нормативно-правових актів і доступна з будь-якого комп’ютера з виходом до Інтернет.

На сьогодні ДСА забезпечує утримання бібліотеки в усіх судах. Бібліотеки ВСУ і КСУ є досить пристойними, оскільки держава виділяє достатньо коштів для їх утримання. Крім цього, ряд апеляційних судів також мають значні бібліотечні колекції. Водночас, бібліотеки більшості місцевих судів отримують незначні ресурси і рідко поновлюються. Як правило, їх фонди містять лише по одному офіційному примірнику кодексів та інших офіційних видань, оскільки суди рідко отримують кошти для придбання іншої літератури. Наприкінці 2003 р. ДСА виділила 5 млн. гривень для придбання спеціальної наукової літератури для судів, і кожна бібліотека мала отримати по 52 томи літератури (конкретні видання визначалися спільно Головами ДСА і ВСУ), хоча більшості суддів не було відомо про цей захід.

Суди також інколи отримують літературу від різноманітних приватних організацій. Наприклад, ряд суддів схвально висловлювалися про ініціативу одного з народних депутатів (у минулому – адвоката), який фінансує видання щотижневої юридичної газети “Закон & Бізнес” і організував безкоштовну передплату на неї для судів. Крім цього, Українська правнича фундація, за підтримки Фонду “Відродження”, регулярно публікує переклади рішень Європейського Суду, які також безкоштовно надсилаються судам. Судді також отримують законодавство та міжнародно-правові матеріали під час відвідування різних навчальних семінарів.

Перелік скорочень

| | |
|--------------|---|
| АРК | Автономна Республіка Крим |
| АСУ | Академія суддів України |
| ВАС | Вищий адміністративний суд |
| ВВР | Відомості Верховної Ради України |
| ВГС | Вищий господарський суд |
| ВККС | Вища кваліфікаційна комісія суддів |
| ВНСА | Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація |
| ВРУ | Верховна Рада України |
| ВРЮ | Вища рада юстиції |
| ВСУ | Верховний Суд України |
| ГПК | Господарський процесуальний кодекс |
| ДВС | Державна виконавча служба |
| ДСА | Державна судова адміністрація |
| ІСР | Індекс Судової Реформи |
| КАМР | Канадське агентство з міжнародного розвитку |
| КАС | Кодекс адміністративного судочинства |
| КК | Кримінальний кодекс |
| КМУ | Кабінет Міністрів України |
| КПК | Кримінально-процесуальний кодекс |
| КСУ | Конституційний Суд України |
| МВС | Міністерство внутрішніх справ |
| ОБСЄ | Організація з безпеки та співробітництва в Європі |
| ОВУ | Офіційний вісник України |
| ПАРЕ | Парламентська Асамблея Ради Європи |
| ПРООН | Програма розвитку ООН |
| РСУ | Рада суддів України |
| ЦВК | Центральна виборча комісія |
| ЦПК | Цивільний процесуальний кодекс |
| USAID | Агентство США з міжнародного розвитку |