



# ВІСНИК

## ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

ОФІЦІЙНЕ НАУКОВО-ПРАКТИЧНЕ ВИДАННЯ

**2/2010**

Видається чотири рази на рік  
Передплатний індекс: 95966

### Редакційна колегія:

**Іван БАЛАКЛИЦЬКИЙ** –  
*шеф-редактор журналу, Голова  
ДСА України,*

**Сергій ДЕМСЬКИЙ** –  
*заступник головного редактора  
газети «Голос України»,*

**Федір ІЛЛЮК** –  
*редактор журналу, заступник  
генерального директора  
видавництва «Юрінком Інтер»,*

**Микола МЕЛЬНИК** –  
*керівник служби Голови  
Верховного Суду України,*

**Микола ОНЩУК** –  
*перший заступник голови Союзу  
юристів України, президент  
Інституту правової політики.*

**Рік заснування: 2006**

**Свідоцтво про державну реєстрацію  
Серія КВ № 11236-306Р від 13.06.2006 року**

**Адреса редакційної колегії:  
01021, м. Київ, вул. Липська, 18/5**

**Шеф-редактор:  
І. Балаклицький**

**Редактор:  
Ф. Іллюк**

**Видавець:  
видавнича організація «Юрінком Інтер»,  
президент В. Ковальський**

**Адреса:  
04209, м. Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31б  
[www.yuricom.kiev.ua](http://www.yuricom.kiev.ua)**

© «Вісник Державної судової адміністрації України», 2010

ВІСНИК ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ – 2010



**Іван БАЛАКЛИЦЬКИЙ,**  
Голова Державної  
судової адміністрації України,  
заслужений юрист України

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ПРИМІЩЕННЯМИ: ПРОБЛЕМИ ЗАЛИШАЮТЬСЯ

*Як відомо, відповідно до Указу Президента України "Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів" від 16.11.2004 р. № 1417 голів Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської держадміністрацій зобов'язано вжити невідкладних заходів щодо забезпечення місцевих та апеляційних адміністративних судів службовими приміщеннями. У свою чергу Державною судовою адміністрацією України, в межах своїх повноважень, вжито всіх необхідних заходів для прискорення вирішення цього проблемного питання.*

Зокрема, за участю Фонду державного майна України та територіальних управлінь державної судової адміністрації проведено моніторинг приміщень державної форми власності, які використовуються не за призначенням, надіслані чисельні клопотання до керівників державних органів, у сфері управління котрих перебувають приміщення, за рахунок яких можливо було б вирішити питання щодо належного розміщення адміністративних судів, проведені наради з керівниками державних та місцевих органів виконавчої влади з метою пошуку прийнятних рішень.

Результатом проведеної роботи на сьогодні стало забезпечення всіх адміністративних судів службовими приміщеннями, загальна площа наданих приміщень становить близько 86 тис. кв. м. Із них на сьогодні, через відсутність коштів для проведення робіт з переобладнання цих приміщень під потреби судів, використовується 68 тис. кв. м.

Зазначу й те, що 9 окружних і 4 апеляційних адміністративних судів розміщено в приміщеннях

державної форми власності. Ще 11 окружних та 1 апеляційний адміністративні суди — в приміщеннях комунальної форми власності. Окружний адміністративний суд м. Києва розміщено в трьох приміщеннях як комунальної, так і приватної форми власності. Відповідно 6 окружних і 2 апеляційних адмінсуди містяться в приміщеннях приватної форми власності. Однак, як на нашу думку, лише для 16 із 27 окружних та 4 із 7 апеляційних адміністративних судів варіант розміщення можна вважати остаточним, оскільки там можливо створити належні умови, що відповідатимуть сучасним вимогам щодо здійснення правосуддя, за умови відповідного фінансування з Державного бюджету. В тому числі приміщення 8 судів мають належну площу, але потребують проведення капітального ремонту або реконструкції, добудови та реконструкції потребують приміщення 12 судів. Для Харківського окружного адміністративного суду передано об'єкт незавершеного будівництва, для Черкаського окружного адміністративного суду виділено земельну ділянку для

нового будівництва. Решту судів розміщено в приміщеннях в основному за площею у 2-4 рази меншою від потреби. Тому ці приміщення можна розглядати лише як тимчасове розв'язання проблем.

Першочергового вирішення питання щодо забезпечення належними приміщеннями потребують суди, які розміщуються в приміщеннях приватної форми власності. Окрім цього, на сьогодні в найгіршому стані перебувають окружний адміністративний суд м. Києва та Севастопольський апеляційний адміністративний суд, де на одного суддю припадає, відповідно, 15 та 9 кв. метрів загальної площі службового приміщення.

При тому, незважаючи на неодноразові звернення ДСА, переважна більшість облдержадміністрацій, які відповідно до Указу Президента України та численних доручень уряду зобов'язані були вирішити питання щодо розміщення судів, самоусунулися від цієї роботи, не вживають дієвих заходів, спрямованих на пошук приміщень державної або комунальної форм власності, які могли б задовольнити потреби судів. Сама ж Державна судова адміністрація України не в змозі виконати цю роботу замість місцевих органів виконавчої влади, оскільки на регіональному рівні не має владних повноважень.

Так, немає позитивних результатів в роботі Закарпатської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Одеської, Херсонської, Чернівецької облдержадміністрацій. При тому для забезпечення судів вказаних регіонів належними приміщеннями необхідно придбати будівлі загальною площею близько 19 тис. кв. метрів, мінімальна ринкова вартість яких, за нашими підрахунками, становить 230 млн гривень. Окрім цього, необхідно провести ро-

боти з переобладнання придбаних приміщень під вимоги для розміщення судів. Таким чином загальна потреба в коштах складе орієнтовно 300 млн гривень.

Затягування з вирішенням цього непростого питання має об'єктивні причини: на сьогодні в обласних центрах дійсно є проблеми з достатньою кількістю великих за площею будівель державної або комунальної форм власності, придатних для розміщення таких специфічних установ як суди. Зрозуміло й інше, що балансоутримувачу державного майна вигідніше надати приміщення в оренду суб'єкту підприємницької діяльності й отримувати додаткові кошти для установи, аніж погодити розміщення суду із символічною орендною платою в 1 гривню на рік.

Із метою прискорення вирішення питань, пов'язаних з належним розміщенням адміністративних судів за ініціативою Державної судової адміністрації України в минулому році було проведено близько 10 відповідних нарад з місцевими органами виконавчої влади, в тому числі з виїздом на місце керівників ДСА.

Не менш важливою причиною такого становища є недостатній рівень фінансування державою заходів, пов'язаних із створенням системи адміністративних судів. Під час роботи над проектом державного бюджету на 2010 рік ДСА Міністерству фінансів України в установленому порядку було надано обґрунтовані пропозиції щодо необхідного обсягу коштів для пристосування приміщень під потреби адміністративних судів. Сподіваємося, ці наші пропозиції все ж будуть розглянуті й підтримані.

## ВІДБУЛАСЯ РОБОЧА ЗУСТРІЧ У РАМКАХ УКРАЇНСЬКО-КАНАДСЬКОГО ПРОЕКТУ СУДОВОЇ СПІВПРАЦІ

18 травня в Державній судовій адміністрації України пройшла робоча зустріч керівників Українсько-канадського проекту судової співпраці та ДСА України

ЗУСТРІЧІ

Було проаналізовано заходи, вже здійснені в рамках Українсько-канадського проекту судової співпраці, та визначено порядок дій на найближчу перспективу. Зокрема, учасники зустрічі обговорили питання, пов'язані з виданням посібника "Сучасне управління в суді", розробленого під егідою проекту спільно із Державною судовою адміністрацією України. Наразі тривають організаційні заходи з підготовки до друку цього видання.

Ішлося також про навчання тренерів із питань адміністрування в судах, яке заплановано провести в рамках Українсько-канадського проекту. Під час зустрічі було наголошено й на необхідності продовження роботи із напрацювань змін та доповнень до інструкції з діловодства в судах (відповідна робоча

група з цього приводу була створена в травні 2009 року під час засідання Керівного комітету Українсько-канадського проекту судової співпраці).

У свою чергу Голова Державної судової адміністрації Іван Балаклицький під час зустрічі наголосив на успішності та ефективності заходів, що відбуваються в рамках проекту. Як було зазначено, українська сторона вдячна організаторам проекту за надану можливість обмінятися досвідом та можливістю адаптувати кращі досягнення світової судової системи в українське судочинство.

Під час зустрічі було обговорено також низку інших заходів, котрі планується здійснити обома сторонами в межах Українсько-канадського проекту судової співпраці.

ОФІЦІЙНО

Голові  
Верховної Ради України  
ЛИТВИНУ В.М.

*Шановний Володимире Михайловичу!*



31 травня 2010 року Президентом України внесено проект Закону України "Про судоустрій України і статус суддів" (реєстр. № 6450) та визначено його як невідкладний для позачергового розгляду Верховною Радою України.

Законопроектом пропонується по-новому визначити організацію здійснення правосуддя, систему

судів загальної юрисдикції, статус суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також установити систему і загальний порядок забезпечення діяльності судів. Крім того, законопроектом передбачається внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, Регламенту Верховної Ради України, законів України "Про комітети Верховної Ради України", "Про Вищу раду юстиції", "Про статус народного депутата України", "Про прокуратуру".

Аналіз змісту вказаного законопроекту свідчить про те, що ряд його концептуальних положень не відповідає визначеним Конституцією України основним засадам функціонування судової влади, здійснення правосуддя, побудові судової системи, гарантіям незалежності суддів та права громадян на судовий захист. Законопроект містить багато юридично необґрунтованих новел, прогалин, внутрішніх суперечностей, що унеможливує належне врегулювання ним правових засад судоустрою, статусу суддів та судочинства відповідно до Основного Закону України та міжнародних стандартів у сфері судочинства.

**Основні концептуальні зауваження до законопроекту зводяться до такого.**

1. Підтримуючи необхідність проведення в Україні комплексної судово-правової реформи, кля-

човою складовою якої є реформування процесуального законодавства, слід констатувати, що запропонованими змінами до Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кримінально-процесуального кодексу України (відповідно пункти 2.2 – 2.5 Розділу XII "Прикінцеві положення" законопроекту) суттєво звужуються процесуальні можливості судового захисту прав і свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, а також інтересів держави в судах загальної юрисдикції в Україні. Це полягає, зокрема, в значному скороченні строків позовної давності, термінів апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, зниженні рівня гласності та відкритості судового процесу, забезпечення таких основних засад судочинства, як змагальність сторін, звуження права на апеляційне та касаційне оскарження тощо.

Такі пропозиції є суттєвим звуженням обсягу гарантій прав громадян на судовий захист (стаття 55 Конституції України), що є неприпустимим згідно з частиною третьою статті 22 Основного Закону України.

2. Згідно з частиною першою статті 17 законопроекту система судів загальної юрисдикції будується відповідно до Конституції України за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Однак запропоновані законопроектом організаційні основи системи судів загальної юрисдикції не тільки не відповідають зазначеним вище принципам, але й не узгоджуються з побудовою системи судів, встановленою Конституцією України, порушують цілісність цієї системи, ускладнюють доступність людей до правосуддя, містять суттєві загрози конституційним гарантіям права громадян на судовий захист.

Так, за змістом положень законопроекту (статті 17, 18, 21, 22, 26, 27, 31, 32, 36, 38, 39, 44) в Україні пропонується утворити три окремі спеціалізовані судові юрисдикції – з розгляду цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення, господарську та адміністративну. Таким чином, проектом запроваджується повна (суцільна) спеціалізація судів усіх рівнів, а отже –

ОФІЦІЙНО

реалізується підхід, за яким усі суди в Україні є спеціалізованими.

Такий підхід до спеціалізації судової системи не ґрунтується на конституційних приписах. Системний аналіз положень Конституції України засвідчує, що спеціалізація судів є одним із принципів побудови системи судів загальної юрисдикції, однак при цьому не поширюється на всі види судочинства. Це означає, що спеціалізовані суди входять до єдиної системи судів загальної юрисдикції, проте не означає й не може означати, що ця система складається виключно зі спеціалізованих судів, тобто є системою спеціалізованих судів. За законопроектом в Україні фактично не буде загальних судів, які в будь-якій державі складають основу судової системи. Загальними судами пропонується називати районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди (стаття 21 проекту), але виходячи із похідних положень проекту (спеціалізації судів, визначена статтею 18), повноважень місцевого суду (стаття 22), апеляційного суду (стаття 27) та вищого спеціалізованого суду (стаття 32) місцеві суди за своєю суттю також є спеціалізованими.

Зазначене підтверджується, зокрема, положеннями частини четвертої статті 127 Основного Закону України, яка передбачає для суддів спеціалізованих судів обов'язкову наявність фахової підготовки з питань юрисдикції цих судів, можливість відправлення ними правосуддя лише у складі колегій суддів, що, до речі, не знайшло свого відображення в проекті.

Слід зауважити, що чинним законодавством спеціалізованими судами, відповідно до Конституції України, визначено адміністративні та господарські суди, що обумовлено наявністю особливостей судочинства у відповідних судових юрисдикціях.

Відповідність існуючої системи судів загальної юрисдикції (за якою місцевими загальними судами як судами першої інстанції, апеляційними судами, утвореними за принципом територіальності у відповідності з установленим Конституцією України адміністративно-територіальним устроєм, як судами апеляційної інстанції та Верховним Судом України як судом касаційної інстанції здійснюється розгляд цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення) визначеній Конституцією України системі побудови судів неодноразово підтверджувалася у рішеннях Конституційного Суду України, зокрема від 11 грудня 2003 року №20-рп/2003 (справа про Касаційний Суд України) та від 11 березня 2010 року №8-рп/2010.

Натомість запропоноване законопроектом визначення всіх судів в Україні як спеціалізованих не

має жодного правового, економічного, наукового обґрунтування, носить штучний характер та призведе до руйнації системи судів загальної юрисдикції як єдиної системи судів, зниження рівня судового захисту гарантованих Конституцією України прав та свобод людини і громадянина.

Крім того, закладений у законопроекті підхід до побудови системи судів не відповідає визначеним у цьому ж проекті засадам єдності судової системи, яка має забезпечуватися єдиними засадами організації та діяльності судів (частина четверта статті 17 проекту). Так, відповідно до положень проекту місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди. Разом із тим місцевими господарськими судами є господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (стаття 21 проекту), апеляційними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ – апеляційні суди областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд Автономної Республіки Крим. Натомість апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України (частина третя статті 26 проекту). Отже, законопроект закладає різні принципи, зокрема, територіальної організації та діяльності судів різних юрисдикцій.

Таким, що не ґрунтується на принципі спеціалізації судів, встановленому Конституцією України, є й запропонований законопроектом підхід, за яким спеціалізацією визнається розгляд судами в межах однієї юрисдикції цивільних та кримінальних справ, що в силу різної правової природи, різних засад здійснення судочинства в кримінальному та цивільному процесі суттєво відрізняється. Водночас законопроектом навіть не передбачається обов'язковість утворення окремих палат з розгляду цивільних та кримінальних справ у судах апеляційної інстанції (частина п'ята статті 26 проекту).

До підсудності місцевих загальних судів проектом відноситься ще й розгляд адміністративних справ (частина друга статті 22 проекту), тобто справ адміністративної юрисдикції, для розгляду яких утворено спеціалізовані адміністративні суди.

Отже, з одного боку, законопроектом фактично зберігається існуюча система місцевих загальних та апеляційних судів з тією ж підсудністю, що не дає підстав вважати їх спеціалізованими судами, з іншого – за усіма базовими положеннями проекту ці суди, по суті, слід визнавати спеціалізованими. Це свідчить про концептуальну суперечливість визначення виду й статусу місцевих та апеляційних судів. Крім того, за вказаних обставин ут-

ворення Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, як це передбачається законопроектом, не відповідає частині третій статті 125 Конституції України, згідно з якою вищий суд є вищим судовим органом спеціалізованих судів.

Загалом можна констатувати, що положення законопроекту в частині визначення системи судів загальної юрисдикції не тільки не вирішують задекларованої в пояснювальній записці до законопроекту мети — реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів, спрощення процедури доступу до суду для кожного громадянина, а навпаки, прямо суперечать висновкам Венеціанської комісії.

Так, у Спільному експертному висновку щодо проекту Закону України "Про судоустрій і статус суддів", ухваленому Венеціанською комісією 12—13 березня 2010 року, зазначається, що "система судів виглядає непотрібно громіздкою. Оскільки вищі спеціалізовані суди мають діяти як касаційні інстанції й, відтак, виконуватимуть функції, які, зазвичай, належать Верховному Суду, постає питання про те, чи не слід було би злити ці два рівні (вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд) в один і в такий спосіб хоча б спробувати спростити систему, позбавивши її зайвої бюрократії та адміністративного тягаря. В цьому випадку функції, якими наділені вищі спеціалізовані суди, могли би виконуватися спеціалізованими колегіями або палатами Верховного Суду, а структура на кшталт "Великої палати" цього ж суду в іншому складі (як у Європейському суді з прав людини) переглядала би постановлене рішення "у зв'язку з винятковими обставинами". Крім того, Венеціанська комісія підкреслила, що "хоча наразі Верховний Суд вочевидь є переважним, виходом із ситуації в більш віддаленій перспективі навряд чи може бути утворення додаткових рівнів судочинства; радше потрібно спростити процедури й зробити їх більш ефективними".

3. Викликає застереження щодо відповідності Конституції України та юридичної обґрунтованості пропозиція створити новий вищий спеціалізований суд — Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

По-перше, цей суд навряд чи можна назвати спеціалізованим, оскільки він буде "спеціалізуватися" на розгляді не однієї, а кількох різних за своєю природою категорій судових справ. Сферою його діяльності буде, щонайменше, дві юрисдикції — цивільна та кримінальна. Про штучність і надуманість такого "судового утворення" свідчить навіть його назва, яка кардинально відрізняється від назв інших вищих спеціалізованих судів — Вищого

адміністративного суду України та Вищого господарського суду України.

По-друге, такий суд по суті є тим же Касаційним судом України, функціонування якого було передбачено чинним Законом України "Про судоустрій України" (глава 6), і утворення якого Конституційний Суд України визнав неконституційним (Рішення від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003).

4. Положення законопроекту, які визначають роль та місце Верховного Суду України в системі судової влади, не відповідають установленому статтею 125 Конституції України статусу Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції.

Так, положеннями статей 38 і 39 проекту, а також нормами, якими пропонується внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кримінально-процесуального кодексу України, Верховний Суд України позбавляється судових функцій (функцій судового органу), що суперечить приписам частини третьої статті 124, частини третьої статті 125 Конституції України, відповідно до яких судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, а найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України.

Визначення Конституцією України Верховного Суду України як найвищого судового органу безпосередньо пов'язано з його повноваженнями щодо здійснення правосуддя, яке має реалізовуватися шляхом наділення законом процесуальними повноваженнями суду касаційної інстанції, суду з перегляду рішень вищих спеціалізованих судів, іншими повноваженнями, що дозволять забезпечити єдність судової практики, однакове застосування закону всіма судами загальної юрисдикції на території України (як це передбачено чинним законодавством). Натомість повноваження Верховного Суду України як судового органу обмежуються переглядом справ з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї й тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом, а також переглядом справ у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

При цьому змінами, внесеними до процесуальних законів (Розділ XII "Прикінцеві положення"), передбачається, що вирішення питання про допуск справи до провадження Верховного Суду України

здійснюється колегією у складі п'яти суддів відповідного вищого спеціалізованого суду, про перегляд рішення якого з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї й тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах подано заяву.

Таким чином Верховний Суд України позбавляється процесуальних можливостей виконувати свою конституційну функцію, перегляду рішень нижчих судів (у тому числі абсолютної більшості рішень вищих судів), взагалі перестає бути судовим органом. Такий підхід фактично передбачає визначення компетенції Верховного Суду України як судового органу щодо розгляду справ не законом, а судовим органом нижчого рівня, щодо законності рішення якого подано заяву. Крім того, це означає штучне вивершення вищих спеціалізованих судів над Верховним Судом України, що вочевидь не відповідає Конституції України та статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо права на розгляд справи безстороннім судом, права на суд, встановлений законом.

Несумісними з конституційним визначенням Верховного Суду України як найвищого судового органу є й положення законопроекту, якими суттєво звужуються повноваження Пленуму Верховного Суду України. Так, Пленум Верховного Суду України позбавляється права надавати судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики; у разі необхідності визнавати нечинними роз'яснення Пленуму вищого спеціалізованого суду (чинний Закон України "Про судоустрій України" передбачає такі права в пункті 2 частини другої статті 47).

На практиці це унеможливить однакове застосування закону всіма судами загальної юрисдикції, спричинить масові конфлікти між судами різних спеціалізацій щодо їх компетенції, що в кінцевому підсумку неминуче негативно позначиться на якості правосуддя, ефективності судового захисту прав та свобод громадян і призведе до істотного збільшення кількості звернень громадян України до Європейського суду з прав людини.

Як уже зазначалося, на помилковість такого підходу у визначенні статусу Верховного Суду України неодноразово вказувала Венеціанська комісія, рекомендації якої полягають у необхідності посилення процесуальної ролі Верховного Суду України, закріпленні за ним статусу касаційного суду (як це є у всьому цивілізованому світі), спрощенні судових процедур і ліквідації зайвих рівнів судочинства. Що стосується проблеми процесуального співвідношення Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів, то її в жодному разі не

може бути вирішено на користь останніх, оскільки за будь-яких обставин Верховний Суд України є вищим судовим органом по відношенню до вищих спеціалізованих судів.

У законопроекті ж цю правову аксіому, відображену в статті 125 Конституції України та висновках Венеціанської комісії, проігноровано.

5. Законопроектом передбачається наділення органів та посадових осіб, які не належать до судової влади, значним обсягом повноважень щодо організації та діяльності судів, визначення судоустрою та статусу суддів поза встановленою Конституцією України їх компетенцією. Таким чином створюються передумови для неправомірного впливу на суд, втручання в діяльність судових органів та суддів, порушення принципів незалежності суддів та самостійності судів.

Так, не відповідає Конституції України положення частини першої статті 20 законопроекту, яким передбачено, що голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники призначаються на посади та звільняються з посад Вищою радою юстиції за пропозицією відповідної ради суддів.

Вища рада юстиції як державний орган може діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Правовий статус Вищої ради юстиції визначено Основним Законом України, про що спеціально наголосив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 21 травня 2002 року № 9-рп у справі про Закон України "Про Вищу раду юстиції".

Стаття 131 Конституції України містить вичерпний перелік повноважень Вищої ради юстиції, до яких не віднесено призначення суддів на адміністративні посади.

У пункті 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2001 року №14-рп/2001, яке, згідно з частиною другою статті 150 Конституції України, є обов'язковим до виконання на території України, зазначається, що за змістом пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України право призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції на Вищу раду юстиції не поширюється.

Таким чином у черговий раз ігноруються обов'язкові до виконання рішення Конституційного Суду України, в яких вказувалося на необхідність невідкладного законодавчого врегулювання порядку призначення суддів на адміністративні посади. Натомість пропонується узаконити порядок, який не відповідає Конституції України.

Частиною першою статті 19 проекту передбачено, що суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідовуються Президентом України за поданням

Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду.

Однак наділення Президента України повноваженням ліквідувати суди не відповідає пункту 23 частини першої статті 106 Конституції України, якою передбачено лише повноваження Президента України утворювати суди. Відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Основним Законом України. На цю обставину Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, зокрема у рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), де сказано, що "повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)", та в рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет), згідно з яким повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України.

Те, що поняття "утворення судів" не включає в себе їх "ліквідацію", підтверджується положеннями пункту 9-2 статті 116 Конституції України, яка наділяє Кабінет Міністрів України окремими повноваженнями утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Водночас положенням частини четвертої статті 20 законопроекту передбачено, що кількість суддів у суді визначається Міністром юстиції України за поданням Державної судової адміністрації на підставі пропозиції голови вищого спеціалізованого суду.

Враховуючи, що встановлення кількості суддів у суді є складовою частиною процесу утворення суду, це положення законопроекту не відповідає пункту 23 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з якою суди у визначеному законом порядку утворює Президент України.

У цілому схвально оцінюючи положення законопроекту, якими на виконання резолюцій Ради Європи щодо необхідності підпорядкування Державної судової адміністрації судовій владі передбачено, що Державна судова адміністрація підзвітна з'їзду суддів, Голова та заступники Голови Державної судової адміністрації призначаються Радою суддів України, необхідно зазначити, що обсяг повноважень Державної судової адміністрації, її територіальних управлінь та посадових осіб, передбачений законопроектом, не узгоджується зі статусом та завданнями цього органу.

6. Законопроектом суттєво змінюється процедура призначення та обрання суддів. Відзначаючи в цілому наявність ряду положень, які сприяти-

муть підвищенню прозорості та об'єктивності процесу формування професійного корпусу суддів, слід вказати, що процедура першого призначення на посаду судді є надмірно складною і довготривалою. Зокрема, виходячи з вимог статті 68 проекту кандидат на посаду судді буде зобов'язаний проходити спеціальну підготовку двічі: у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації та в Національній школі суддів України.

І це враховуючи, що всі кандидати на посаду судді свого часу отримали вищу юридичну освіту (деякі з них навіть наукові ступені кандидата чи доктора юридичних наук), мають стаж роботи в галузі права не менше трьох років (частина перша статті 63 проекту). Такі вимоги проекту суперечать частині третій статті 127 Конституції України, яка не містить вимог до кандидата на посаду судді щодо наявності в нього по суті другої вищої юридичної освіти, здобутої в спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації. У зв'язку з цим вважаємо, що положення законопроекту в частині призначення суддів на посади вперше суттєво ускладнюють реалізацію громадянами їх конституційного права на зайняття посади професійного судді.

7. Законопроект містить концептуальні недоліки в частині утворення та функціонування Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України — органах, що відіграють ключову роль у питаннях суддівської кар'єри: призначення на посаду, обрання безстроково, притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів.

Зокрема, проектом пропонується передбачити, що два з трьох членів Вищої ради юстиції, які призначаються відповідно Президентом України та Верховною Радою України, один з двох членів, які призначаються з'їздом адвокатів, один з двох членів, які призначаються Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, один з двох членів, які призначаються З'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, призначаються з числа суддів. Ці положення законопроекту хоча, начебто, й забезпечують представництво у Вищій раді юстиції більшості суддів, жодним чином не наближають Україну до виконання міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема Європейської хартії про закон для суддів, яка передбачає, що не менше половини складу такого органу мають становити судді, обрані суддями.

До того ж, навіть такі "демократичні та прогресивні" зрушення в порядку формування Вищої ради юстиції набудуть чинності лише після закінчення терміну, на який було призначено попередніх



членів Вищої ради юстиції, тобто не раніше спливу п'яти-шести років.

8. Неприйнятною є пропонування проектом концепція здійснення суддівського самоврядування.

Згідно з частиною першою статті 112 законопроекту суддівське самоврядування — це самостійне колективне вирішення судьями питань внутрішньої діяльності судів. Відповідно до частини другої цієї ж статті законопроекту суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності та незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами в системі судів.

Питання гарантій незалежності суддів неодноразово були предметом розгляду в Конституційному Суді України. Зокрема, в Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України "Про статус суддів" (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) Конституційний Суд України констатував, що гарантована Конституцією України незалежність суддів забезпечується також і здійсненням суддівського самоврядування. Не допускається зниження гарантій рівня незалежності і недоторканності суддів у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.

На сьогоднішній день за штатними розписами в Україні працює 8922 судді, із них 6632 — у загальних судах, 1171 — в спеціалізованих адміністративних судах, 1119 — у спеціалізованих господарських судах.

Відповідно до Конституції України суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів. Єдність судової системи підтверджується також тим, що судді всіх судів мають єдиний статус — це посадові особи, які відповідно до Конституції України наділені повноваженнями здійснювати правосуддя й виконувати свої обов'язки на професійній основі в Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції. На суддів усіх без винятку судів поширюються встановлені Конституцією та іншими законами України гарантії незалежності та недоторканності. Надання будь-яких переваг судам чи судьям залежно від спеціалізації суду законодавством України не передбачено.

Ці основоположні засади судоустрою та статусу суддів у законопроекті порушуються.

Зокрема, в частині першій статті 124 законопроекту пропонується встановити, що делегати на з'їзд суддів України обираються конференцією суддів загальних судів, конференцією суддів господарських судів, конференцією суддів адміністративних судів за принципом рівного представництва від кожної судової юрисдикції. Кожна область, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь мають бути представлені трьома судьями від кожної судової юрисдикції.

Таким чином 6632 судді загальних судів буде представляти на з'їзді в два рази менше делегатів, ніж 2290 суддів спеціалізованих судів. Ці норми є відверто дискримінаційними по відношенню до суддів загальних судів (хоча, як зазначалося вище, за проектом складно зрозуміти, чи будуть взагалі існувати загальні суди).

У статті 121 та частині другій статті 126 законопроекту пропонується встановити, що до рад суддів входять по 11 суддів, обраних конференціями суддів відповідної судової юрисдикції. Рада суддів України обирається З'їздом суддів України у складі також одинадцяти суддів. До складу Ради суддів України входять по три представники від кожної судової юрисдикції та по одному представнику від Конституційного Суду України та Верховного Суду України.

Отже, зазначені норми проекту також є дискримінаційними по відношенню до суддів загальних судів, оскільки в Раді суддів України 6632 судді загальних судів будуть представлені трьома судьями (один член Ради суддів України від 2211 суддів), а 2290 суддів спеціалізованих судів — шістьма судьями (один член Ради суддів України від 382 суддів).

Загалом слід вказати, що законопроект, встановлюючи багаторівневу, складну структуру органів суддівського самоврядування, насправді не забезпечує ці органи відповідними дієвими повноваженнями щодо вирішення питань внутрішньої організації діяльності суду, що робить проголошені проектом завдання та функції органів суддівського самоврядування виключно декларативними.

9. Положення частини четвертої статті 12 проекту, якими передбачено, що в судах, розташованих у місцях компактного проживання громадян іншої національності, можуть використовуватися, поряд з державною, їхні національні мови, та частини шостої зазначеної статті проекту, згідно з якою учасникам процесу, які не володіють мовою судочинства і порушують клопотання про забезпечення ведення процесу іншою мовою, суд забезпечує ведення процесу такою мовою, суперечать статті 10 Конституції України, відповідно до якої державною мовою є українська мова.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 14 грудня 1999 року №10-рп/99 (у справі про застосування української мови) роз'яснив, що положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким "державною мовою в Україні є українська мова", треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України). Поряд із державною мовою можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України, виключно при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Відповідна правова позиція висловлена і в Рішенні Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008, де зазначається, що суди реалізують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конститу-

ції і законів України. Таким чином Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою (пункт 5.1 мотивувальної частини).

Наведені зауваження стосуються переважно концептуальних положень проекту Закону України "Про судоустрій України і статус суддів" і не є вичерпними.

Із викладеного можна зробити висновок про те, що запропонований законопроект базується на хибних концептуальних засадах, багато його ключових положень суперечать Конституції України, є юридично необґрунтованими, не враховують рекомендації Венеціанської комісії, зокрема щодо побудови судової системи. Реалізація положень цього проекту може призвести до звуження обсягу конституційних гарантій прав громадян на судовий захист, зниження рівня такого захисту, істотного збільшення кількості звернень громадян до Європейського суду з прав людини, руйнації єдиної судової системи України, посилення залежності судів і суддів.

З огляду на наведене цей законопроект потребує концептуального доопрацювання.

*З повагою,*

ОФІЦІЙНО

ПОЗИЦІЯ

## ХАННА СЕВЕРІНСЕН: "ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО СУДОВОЇ РЕФОРМИ МАЮТЬ "ПРОЙТИ" ВЕНЕЦІАНСЬКУ КОМІСІЮ"

*Колишній співдоповідач Парламентської Асамблеї Ради Європи по Україні (в 1995–2007 р.р.) Ханна Северінсен вважає, що запропонований Президентом України Віктором Януковичем законопроект щодо судової реформи має отримати висновок Венеціанської комісії.*

Про це йдеться в заяві Х.Северінсен стосовно судової реформи в Україні. "Я ознайомилася з пропозиціями щодо судової реформи, які подав Президент України В.Янукович. Вони назріли вже давно, але, на превеликий жаль, є низка питань, які викликають серйозну стурбованість", — зазначає колишній співдоповідач ПАРЕ.

"Перше і найголовніше, реформа обмежується змінами до законів і не зачіпає положення Конституції, незважаючи на численні рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи та Венеціанської комісії", — вказує Х.Северінсен і додає: "Будь-яка реформа без змін до Конституції з точки зору судоустрою буде недосконалою та незавершеною".

По-друге, відзначає вона, "законопроект пропонується подальше розширення повноважень Вищої ради юстиції — дозволити їй призначати та звільняти голів судів. Із чинним складом ВРЮ це може знищити незалежність судів. По-третє, законопроект пропонується встановити малу кількість членів ради суддів, при цьому вони матимуть широкі повноваження, включаючи призначення голови Державної судової адміністрації. Це може призвести до створення контролю над Радою

суддів через маніпуляцію з вибором її членів. По-четверте, необхідно вивчити питання щодо подальшої спеціалізації судової системи та щодо радикального зменшення повноважень Верховного



Суду, що не було підтримано у висновках Венеціанської комісії стосовно попереднього законопроекту із судової реформи у березні 2010 р."

На переконання Х.Северінсен, "головним є те, що законопроект, запропонований Президентом, повинен пройти повну процедуру розгляду парламентом, а не бути прийнятий поспіхом, як це трапилося нещодавно зі змінами до закону про Вищу раду юстиції. Перед остаточною затвердженням парламентом закон повинен бути представлений на розгляд Венеціанської комісії, а її рекомендації мають бути враховані".

## СУДОВА РЕФОРМА



**Сергій КІВАЛОВ,**  
голова Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя,  
доктор юридичних наук, професор

## "ПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ" ЗАКОНОПРОЕКТ ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ: ЧИ ПРИЙМЕТЬСЯ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРОСТОК НА УКРАЇНСЬКОМУ ГРУНТІ?

*Із-поміж строкатого розмаїття сучасного юридичного дискурсу, обговорення проектів судової реформи є, напевне, найпоширенішою, найлегшою, але, водночас, найневдячнішою справою. Найпоширенішою — оскільки власне обговорення стало тією стадією, на якій системна реформа вітчизняного правосуддя в Україні зупинилась, і з якої вона не може зрушити рівно дев'ять років. За цей час обговорення проблем судової реформи і шляхів їх вирішення пішло вже не другим, не третім і навіть не п'ятим колом.*

### Навіщо потрібні обговорення без дій?

Якщо підняти шпальти фахових юридичних видань трирічної чи п'ятирічної давнини, побачимо, що обговорювалися й продовжують обговорюватися ті ж проблеми, пропонуються ті ж засоби їх розв'язання, ті ж технології їх впровадження.

Сповнені терпіння міжнародні інституції продовжують рік у рік фінансувати тематичні експертизи, конференції й семінари на ті ж теми, які щоразу збирають тих же учасників і продукують подібні рекомендації. Лік оригінальних результатів таких досліджень уже пішов на тисячі.

Саме тому розмірковування на тему судової реформи в Україні стало найлегшою справою. За наявності такого масиву викладу результатів експертних і наукових досліджень відповідної тематики не треба бути професором, верховним суддею чи знаним експертом, аби на гідному рівні дописувати до фахових видань на судово-реформаторські теми. Здібний студент, володіючи юридичним мовленням і науково-аналітичними навичками, може за тиждень роботи скопіювати й видати "на гора" високофаховий коментар за будь-яким розділом судової реформи — ба навіть цілком

прийнятну концепцію її здійснення в національному масштабі. Це свідчить про те, що стадія обговорення судової реформи вже себе вичерпала, і цю сторінку давно потрібно перегорнути.

Найневдячнішою справою обговорення судового реформування стало відтоді, як суспільство почало усвідомлювати, що реформа, здебільшого, обмежується саме дискусією, а переконливі виступи її adeptів і критиків нагадують гру на дочці індійського заклинача змії. Радше за інерцією кожен виступаючий намагається бути оригінальним, вдаючи першовідкривача тієї чи іншої проблеми або засобу її вирішення. Проте об'єктивних можливостей це робити — рік у рік стає менше. При цьому, якщо підбити підсумки, за англійським висловом 'to take stock' — виявляється, що інтенсивність обговорення зворотно пропорційна дієвості реформування. У прискіпливого спостерігача меншає сумнівів, що в обговорення перетворень у вітчизняному правосудді лишилась єдина мета — приспати судову реформу. Обговорення без дій викликає заслужене роздратування у людей, змушених стикатися з вадами правосуддя, які "нагорі" достеменно вивчили, але вперто не поспішають виправляти.

### Апеляція до майбутніх поколінь

Саме в такому середовищі опинився новообраний Президент України, беручись до здійснення судової реформи.

Долучення до обговорення виглядало "шляхом найменшого спротиву", адже, хто не робить, той не помиляється. Новому Президентові найлегше було скористатися спадком свого попередника — наявними на розгляді у Верховній Раді України законопроектами №0916 і № 0917, від яких, скажімо, не повністю об'єктивні публікації в засобах масової інформації "не залишили й каменя на камені", аби заощадити на досить марудній роботі, відповідальність за невдачу якої залишилася б на попередній владі.

Натомість, інший шлях — взяти на себе ініціативу і відповідальність, виглядав природним вибором прогресивного державного діяча. Проте, даючи певні сподівання на успіх, він, водночас, зробив Президента, разом із членами утвореної ним робочої групи, мішенню для затятої критики, підстав для якої будь-що не вдалося б уникнути.

Адже так само, як "запущена" хвороба ускладнює лікування пацієнта, так само скам'яніла з роками стадія "обговорення" занастала будь-який значущий поступ на шляху до системної судової реформи.

На початку сучасного етапу такої реформи в 1996 році серйозним викликом реформі була навіть не конструкція норм Конституції, а лукаве її тлумачення, в основу якого було покладено профанацію методологічної бази конституційного права і конституціоналізму. Нам і досі намагаються нав'язати формальне, а не сутнісне, уявлення про незалежність судової влади. Тобто винищити усі повноваження, усі засоби контролю щодо судової влади, які здійснюються не керівниками найвищих судів. Доцільно назвати й ключові форми такого тлумачення, які, на думку адептів, мають визначати поступ судової реформи. Наприклад, якщо у певному суді певними судьями вчиняються злочини й корупційні дії, а керівники вищестоящих судів не волюють або не можуть це зупинити, — ніхто інший не має права втручатись, і антизаконні дії мають тривати й посилюватись. Якщо процедура доступу до суддівської професії вибудовується в такий спосіб, що суддівське співтовариство перекриває доступ до суддівської професії будь-кому, окрім власних нащадків, відтак перетворюючи самих себе на джерело судової влади в державі, відштовхуючи народ як конституційне джерело будь-якої влади, — то саме таку процедуру вимагають усталити. Якщо зі складу вищого органу суддівського самоврядування прибираються більш ніж 6000 "рядових" суддів загальних місцевих судів, натомість їхні місця перебирають керівники судів, судді Верховного Суду — право суддів на суддів-

ське самоврядування забороняють захищати, бо хижацьке винищення суддівського самоврядування відбувається всередині судового співтовариства, а отже, є "внутрішньою справою" незалежної судової влади. Зрозуміло, що така позиція, цілеспрямовано нав'язувана суспільству через засоби масової інформації, спрямована на остаточну дискредитацію чинної судової системи й системи влади в цілому.

При цьому, вдосконалення норм Конституції на теперішньому етапі ускладнене об'єктивними чинниками. "Жорсткість" вітчизняного Основного Закону ускладнює оперативне коригування конституційних норм, у тому числі й у сфері правосуддя. Єдиний прецедент внесення змін до Конституції у 2004 році став достатнім уроком необхідності розважливого, виваженого ставлення до конституційних змін і водночас гарантією того, що повторні зміни відбуватимуться вкрай непросто і довго. Тому апеляція до зупинення судової реформи до змінення Конституції є, по суті, апеляцією до майбутніх поколінь і закликом до багаторічної консервації проблем, які сьогодні шматують судову владу.

### Нагромодження заборон

Практика суду конституційної юрисдикції, яка мала б виступити конструктивним інструментом вдосконалення Конституції, в реальності продовжує відігравати доволі неоднозначну роль. Із 1996 року донині набрали сили більше десяти рішень Конституційного Суду стосовно різних аспектів організації системи правосуддя. Під час винесення цих рішень Конституційний Суд виходив із принципу, закладеного на початку своєї роботи: якщо Конституція визначає повноваження певного органу, при цьому не зазначаючи, що ці повноваження є вичерпними, то ці повноваження вважаються вичерпними. Тобто конституційний орган їх здійснювати не може; натомість, якийсь інший орган або особа, які взагалі не згадуються в Конституції, — може. Цей принцип, з огляду на наслідки його застосування, потребує серйозного переосмислення. Ще більшої уваги заслуговує позиція суб'єктів звернення із конституційними поданнями, які лише в поодиноких випадках керувалися державницьким інтересом зробити внесок у розбудову правової бази правосуддя. Найчастіше ж малося на меті позбавити певного повноваження той чи інший державний орган, який, на думку суб'єктів звернення, мав стосунок до недружнього політичного табору. В результаті завдано дошкульної шкоди перспективі ефективної судової реформи. Адже до чималої кількості обмежень, що містилися в тексті Конституції, додалися обмеження, які виводять з резолютивної, а часто й мотивувальної частини рішень Конституційного Суду. Нагромодження заборон звузило можливості до розподілу

повноважень, запровадження демократичних механізмів стримувань і противаг, контролю за дотриманням процедури прийняття рішень тощо.

### «Поріг» на шляху реформаторської течії

За цей же час і за тими ж принципами відбувалося накопичення приписів і рекомендацій міжнародних інституцій стосовно судової реформи в Україні. Будь-яка міжурядова організація намагається діяти фахово й ефективно. Але конкретні результати її роботи щодо окремої держави, кінецькінцем, багато залежать від рівня представництва цієї держави у відповідній організації. І вчасне надання вірної інформації, і правильна форма її подання, і загалом готовність оперативно діяти задля відстоювання національних інтересів — усе це відображається на характері дій, приписів і рекомендацій міжурядової організації щодо конкретної держави. Тут проти України діяв особливий, притаманний лише нашій державі принцип національного представництва в міжнародних органах. У цивілізованих державах представництво національних інтересів у міжнародному співтоваристві доручається, як правило, особливій категорії фахівців у сфері міжнародних відносин, дипломатії, міжнародного права, чия кваліфікація відшліфовується протягом усієї кар'єри. В Україні подібні призначення донедавна розглядалися як засіб працевлаштування можновладцями своїх помічників, після звільнення їх із владних посад всередині країни. У цивілізованих державах представники в міжнародних інституціях об'єктивно усвідомлюють національні інтереси, державну політику й виключно ними керуються. В Україні можна помітити випадки, коли її представники, уособлюючи минулу вла-

ду й поточну опозицію, діють за принципом "чим гірше, тим краще" начебто для поточної влади, а виявляється — для власної держави. Внутрішньополітична боротьба виплескується у зовнішньополітичний простір. У результаті маємо у сфері судоустрою й судочинства рекомендації на порядок більш вимогливі, але й на порядок більш суперечливі і важкоздійсненні, аніж держави-сусіди. Якщо додати до цього специфічну етику осіб, які в Україні найчастіше "користуються" міжнародними стандартами, культивуючи профанацію їх розуміння і перекручення їх змісту в інтересах тієї чи іншої політичної сили, того чи іншого чиновника й очолюваного ним органу, — отримуємо не лише дороговказ, а й певною мірою ще один "поріг" на шляху реформаторської течії.

### Поступ Президента гідний поваги

Таким чином труднощі, які змушені долати Президент, утворена ним робоча група й український парламент, важко недооцінити. Час усвідомити: з урахуванням вищезазначених "напрацювань", бездоганної законодавчої бази для судоустрою і судочинства в Україні не може бути в принципі. Будь-який проект закону, концепції реформ, що міститимуть щонайменші зміни щодо теперішнього становища, обов'язково не узгоджуватимуться із тим чи іншим стандартом, тим чи іншим тлумаченням чинних норм — оскільки вони вже давно самі собі суперечать.

Відтак поступ Президента як гаранта Конституції на сучасному етапі судової реформи — гідний поваги й консолідації усіх сил і діячів, що стоять на державницькій позиції, у доведенні його до успішного результату.

## ОЛЕНА ШУСТІК: «ЗМІНИ ДО СУДОУСТРОЮ НЕ МОЖНА РОЗГЛЯДАТИ В ДРУГОМУ ЧИТАННІ БЕЗ ВИСНОВКУ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ»



*Міністр юстиції опозиційного уряду, заступник голови фракції БЮТ Олена Шустік закликає Президента України невідкладно направити ухвалений у першому читанні законопроект "Про судоустрій та статус суддів" на експертизу до Венеціанської комісії.*

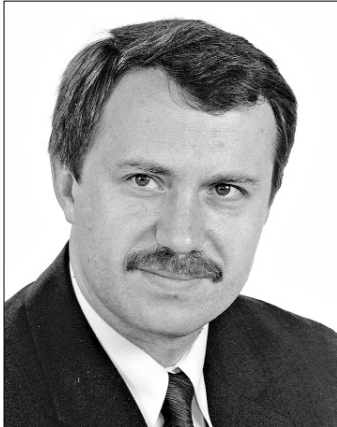
"Команда Януковича не раз заявляла, що реформа відбудеться з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема рекомендацій Венеціанської комісії. Однак коли настав час виконувати обіцяне, вони просто застопорили процес узгодження. Думаю, регіонали остерегаються негативного висновку, оскільки деякі положення старого проекту про судоустрій, раніше розкритиковані європейською інституцією, перенесені в новий проект", — зазначила Олена Шустік.

Вона наголосила, що законопроект багато в чому суперечить Основному Закону, містить положення, вже визнані неконституційними. "Зокрема, вступають у конфлікт з Конституцією норми щодо: надання Вищій раді юстиції права призначати керівників судів, необґрунтованого позбавлення Верховного Суду України функції здійснення правосуддя, повної спеціалізації судової системи", — сказала Олена Шустік.

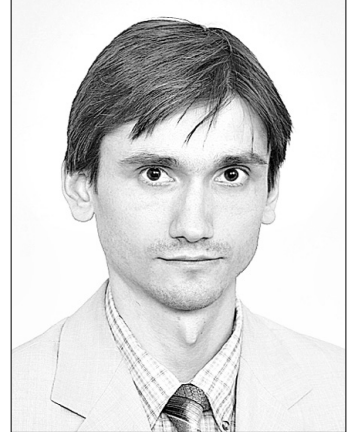
"Ідучи на вибори, Янукович обіцяв адаптувати національне законодавство до усталених європейських правових стандартів. Тому регіонали просто зобов'язані під час підготовки документа до другого читання врахувати всі зауваження Венеціанської комісії. Якщо проект буде розглянуто раніше, ніж з'явиться цей важливий висновок, це означатиме, що Янукович відмовився від європейського вектора розвитку країни", — підкреслила Олена Шустік.

СУДОВА РЕФОРМА

ДОВГООЧІКУВАНА СУДОВА РЕФОРМА  
ЧИ ПРИРУЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ?



**Ігор КОЛУШКО,**  
голова правління Центру  
політико-правових реформ



**Роман КУЙБИДА,**  
заступник голови правління Центру політико-  
правових реформ, кандидат юридичних наук

СУДОВА РЕФОРМА

*Нагальність проведення судової реформи уже багато років ні в кого не викликає сумніву. Новий Президент України В. Янукович у стислі строки пообіцяв підготувати судову реформу і вже в останній день весни подав до парламенту проект Закону "Про судоустрій і статус суддів" (№6450). Його представлено як напрацювання Робочої групи з питань судової реформи, однак насправді готувався він кулуарно. Робочу групу використовували виключно для збору ідей і пропозицій, а самі члени Робочої групи побачили результат "своєї" діяльності лише в день внесення до парламенту. З червня Верховна Рада продемонструвала неабияку оперативність і схвалила законопроект у першому читанні.*

Багато в чому цей законопроект нагадує проекти нових редакцій законів про судоустрій і про статус суддів, які вносилися попереднім Президентом В.Ющенком як невідкладні, але тоді у Верховної Ради не було "натхнення" їх розглядати.

Зокрема, передбачено спеціалізовану підготовку до роботи на посаді судді; конкурсну процедуру заняття посади, яку здійснюватиме постійнодіюча Вища кваліфікаційна комісія суддів; чіткі підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; обов'язок декларування доходів і видатків судді та членів його сім'ї; чіткий розмір заробітку судді; вирішено питання про самостійну касаційну інстанцію у цивільних та кримінальних справах шляхом створення відповідного вищого суду, запропоновано ліквідувати військові суди тощо.

Незважаючи на ці досягнення, новий законопроект містить низку загроз незалежності суддів, які полягають у широких можливостях для використання протекції для одних суддів і розправи над іншими. Ці небезпеки можуть перекреслити переваги нового закону.

Найбільшу загрозу становить відсутність курсу для просування судді по службі, не визначено критеріїв, за якими суддів добирали до судів вищого рівня, — є лише положення про те, що кандидати проходять співбесіду у Вищій кваліфікаційній комісії суддів, і вимога щодо наявності певного стажу суддівської роботи перед тим, як стати суддею Верховного Суду. Однак, відповідно до європейських стандартів, стаж роботи не повинен бути керівним принципом для підвищення судді на посаді, професійний досвід і кількість відпрацьованих років ма-

ють розглядатися лише як додаткова основа для незалежності суддів (п. 4.1 Європейської хартії про закон для суддів, п. 29 Висновку №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів). На жаль, це означає, що протегування може залишитися основним способом для кар'єри судді, а всі суди вищого рівня будуть формуватися так, як це буде потрібно певним групам впливу.

Коло нових повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів викликає сумніви у її спроможності забезпечити ефективне їх здійснення, навіть якщо вона діятиме не на громадських засадах, а на постійній основі. Так, за новим законопроектом Вища кваліфікаційна комісія суддів (з 11 членів, а не 15-ти, як сьогодні) опікуватиметься не лише добром і кар'єрою суддів, а й питаннями дисциплінарної відповідальності. Законопроект В. Ющенка передбачав створення окремої Дисциплінарної комісії суддів і служби судових інспекторів. Судові інспектори мали здійснювати перевірку звернень і висувати та підтримувати звинувачення судді у вчиненні дисциплінарного проступку, а Дисциплінарна комісія суддів, після з'ясування позиції судді чи його представника — вирішити питання щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Однак за новим законопроектом члени Вищої кваліфікаційної комісії самостійно здійснюватимуть перевірку (в тому числі за допомогою дисциплінарних інспекторів), висуватимуть звинувачення й каратимуть суддів. Таким чином дисциплінарна процедура не буде змагальною. Це дає можливість припустити, що Вищу кваліфікаційну комісію, при певних маніпуляціях з підбором її членів, можна буде використовувати для добору "потрібних" суддів та розправи над "невигідними" суддями.

Такий інквізиційний, а не змагальний механізм, доповнює існуючу модель заполітизованої Вищої ради юстиції, яку було посилено Законом "Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження" від 13 травня 2010 р. Цікаво, що деякі підстави для звільнення судді з посади у зв'язку з порушенням присяги за чинним Законом "Про Вищу раду юстиції" (у редакції від 13 травня 2010 р.) повністю охоплюють, а подекуди є навіть ширшими, ніж підстави для дисциплінарної відповідальності, сформульовані в Законі "Про судоустрій і статус суддів". Тобто за деякі більш серйозні проступки передбачено догану, а за дрібніші — звільнення. Законопроект не внесено відповідних змін до Закону "Про Вищу раду юстиції". Сьогодні він дає можливість утримувати кожного суддю під постійною загрозою звільнення (наприклад, через порушення строків розгляду справ).

При таких повноваженнях Вищої кваліфікаційної комісії суддів розпочнеться боротьба за посаду кожного її члена. Незважаючи на те, що 6 з 11 членів

будуть суддями, призначеними З'їздом суддів України, політичні впливи тут домінуватимуть. Мабуть, спеціально для цього змінено систему органів суддівського самоврядування. Очевидно, впливу нової влади на формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів не уникнути.

Також невиправданим є розширення повноважень Вищої ради юстиції без приведення порядку формування її складу до європейських стандартів. Так, згідно із законопроектом, Вищу раду юстиції наділяють повноваженням призначати і звільняти голів судів та їхніх заступників. Однак таке повноваження Вищої ради юстиції є сумнівним, оскільки воно не передбачене Конституцією (стаття 131 Конституції вичерпно формулює перелік повноважень Вищої ради юстиції). Відповідно до європейських стандартів не менше половину складу такого органу мають становити судді, обрані суддями (п. 1.3 Європейської хартії про закон для суддів). Законопроект передбачено, що Президент, Верховна Рада, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і установ, з'їзд адвокатів, всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначають певну кількість членів із числа суддів. Проте це все одно не відповідає вимозі, що суддів, яких має бути не менше половини у складі Вищої ради юстиції, повинні обирати судді. Зрозуміло, що без внесення змін до Конституції цього досягнути неможливо, але не можна й розширювати повноваження Вищої ради юстиції до внесення таких змін до Основного Закону.

Право призначати та звільняти керівників судів зберігатиме свою привабливість для політичних сил, оскільки, згідно із законопроектом, повноваження голови суду хоч і звужено (позбавлено права здійснювати так зване організаційне керівництво діяльністю суду, що давало можливість розподіляти справи, визначати спеціалізацію суддів), але не на стільки, щоб не можна було використовувати їх для впливу на суддів. Наприклад, вирішення питань про відпустки, забезпечення суддів житлом тощо не віднесено до повноважень зборів суддів, тому вони й далі залишатимуться у компетенції голів судів. Голови судів вищого рівня матимуть певні процесуальні права, наприклад, змінювати підсудність кримінальних справ.

Багато питань викликає система спеціальної підготовки майбутніх суддів: передбачено, що її проходження спочатку відбуватиметься в спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації (мабуть, ідеться про Інститут підготовки професійних суддів в Одесі та аналогічний факультет Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого в Харкові), а після успішного проходження такої підготовки — ще й у Національній школі суддів України, яка функціонуватиме при Вищій кваліфікаційній комісії суддів. Однак

спеціальну підготовку суддів, відповідно до європейських стандартів, не можуть здійснювати заклади освіти, залежні від міністерства освіти, зокрема в питанні акредитації. Цим повинна займатися автономна установа під контролем суддів (п. 66 Висновку №10 (2007) Консультативної ради європейських суддів "Рада судівництва на службі суспільства"). Також не витримано вимоги про те, що той, хто здійснював підготовку, не має брати участі в оцінюванні претендента, однак фактично підпорядковані Міністерству освіти і науки спеціалізовані заклади зможуть відсіювати кандидатів, оцінюючи їхню успішність. Таким чином Національна школа суддів України відповідає наведеним критеріям, а спеціалізовані юридичні вищі навчальні заклади четвертого рівня акредитації – ні.

Положення нового Закону про мову судочинства суперечать статті 10 Конституції про те, що державною мовою є українська мова. Конституційний Суд роз'яснив, що статус мови як державної означає, що вона є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади. Використання поряд з державною мовою інших мов допускається лише при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування у межах і порядку, що визначаються законами України, але це не стосується судів (Рішення у справі про застосування української мови від 14 грудня 1999 р. №10-рп/99). Тобто органи судової влади зобов'язані послуговуватися лише державною мовою. Усупереч цьому стаття 12 Закону уповноважує суд, розташований у місці "компактного проживання громадян іншої національності", використовувати іншу мову – мову відповідної національної меншини. А за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, суд повинен буде забезпечувати ведення процесу іншою мовою.

Досягненням Закону "Про судоустрій і статус суддів" можна назвати те, що одночасно запропоновано зміни до усіх процесуальних кодексів. Однак деякі зміни до процесуального законодавства можуть мати негативні наслідки. Так, передбачено, що Верховний Суд зможе переглядати рішення судів касаційної інстанції з двох підстав: 1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих же норм матеріального права, що потягло ухвалення протилежних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; 2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. Однак, по-перше, це не дасть можливість усувати розбіжності в застосуванні вищими судами норм процесуального права, зокрема щодо юрисдикції. А, по-друге, передбачено, що допуск справ до перегляду Вер-

ховним Судом будуть здійснювати самі вищі суди. Сумнівно, що вищі суди захочуть передавати справи, вирішені їхніми колегами, для перегляду навіть за наявності підстав для цього. Вочевидь, тут спрацьовуватиме принцип взаємності й корпоративної солідарності.

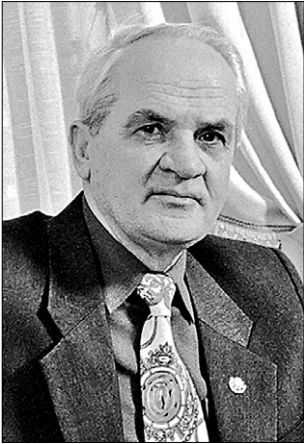
Також законопроектом обмежується право осіб, які беруть участь у справі, подати апеляційну та касаційну скарги на рішення суду шляхом зменшення строку на оскарження до 10 днів. В умовах, коли відсутня система доступної та ефективної правової допомоги, така новела завдасть сильного удару людям з невисоким рівнем достатку, оскільки протягом цього строку вони не встигнуть навіть визначитися, до якого юриста звернутися, а не те, що скаргу правильно подати. Мало того, в багатьох категоріях справ особу взагалі позбавляють права на оскарження судового рішення. Нова судова реформа не вирішує й проблеми неможливості оскаржити в апеляційному порядку вироки та інші рішення, ухвалені апеляційними судами у першій інстанції. Тобто принцип інстанційності, відповідно до якого система судів має відповідати стадіям судового процесу, не втілено в законопроекті, хоч він і згадується серед принципів побудови системи судів загальної юрисдикції.

Таким чином окремі новели Закону "Про судоустрій і статус суддів" не відповідають Конституції, європейським стандартам і можуть не лише зберегти, а й посилити вплив окремих політичних сил на судову систему. На жаль, мало політиків усвідомлюють, що метою судової реформи повинно стати не приборкання судової влади та "приручення" суддів, а створення такої системи, за якої кожен має право розраховувати на справедливий суд. Не повинно бути такого, що судова система обслуговує того, хто перебуває при владі, адже потім така порочна система може бути використана проти тих же політиків, коли вони втратять владу й перебуватимуть в опозиції.

У зв'язку з цим набуває актуальності нещодавня домовленість Президента України з Головою Венеціанської комісії про експертизу законопроектів у рамках запланованої судової реформи (<http://www.president.gov.ua/news/17023.html>). Підтримуючи необхідність невідкладного проведення судової реформи в інтересах усього суспільства, а не окремих політичних сил, все ж вважаємо, що поспішне прийняття цього закону може мати негативні наслідки. Важливо провести експертизу проекту такої реформи у Венеціанській комісії ще до прийняття нового закону. На наш погляд, для ретельного опрацювання законопроекту про судоустрій і статус суддів при Комітеті Верховної Ради з питань правосуддя доцільно створити робочу групу із залученням зацікавлених органів та незалежних фахівців у цій сфері (науковців, громадських експертів тощо).



## СУДОЧИНСТВО



## ПРОБЛЕМИ СУДОЧИНСТВА ПОРОДЖУЄ ЗАКОНОДАВЕЦЬ

**Василь МАЛЯРЕНКО,**

*Голова Верховного Суду України у відставці, доктор юридичних наук,  
професор, член-кореспондент НАПрН України*

*Досліджуйте, зважуйте, а потім приймайте рішення! У будь-якому випадку стосовно судочинства законодавець має діяти так, як хоче щоби діяв хороший суддя при розгляді справи. На жаль, слід визнати, що за той стан судочинства, який є сьогодні, виную значною мірою має взяти на себе і законодавець, бо він не завжди щодо нього діє продумано й виважено. Проблеми судочинства в основному є наслідком дій законодавця, а також віддзеркалюють стан економіки та політики в державі.*

### Суд усе може?

Важко уявити бездоганне судочинство в державі з повністю занедбаними економічною та соціальною сферами, з низькою мораллю та правосвідомістю населення й еліти. Протягом багатьох десятиліть юристи зі всією наполегливістю намагалися довести, що "радянський суд найкращий у світі". Зараз з такою ж наполегливістю фактично майже ті ж люди намагаються довести протилежне й безкінечно говорять про необхідність реформування судової системи. На жаль, не знають, як її зробити кращою за ту, що була раніше. Звичайно, зі зміною політичного, економічного та соціального ладу в державі має бути змінено і судочинство. Воно повинно бути адекватним тим позитивним змінам, які відбулися в економіці, політиці та соціальній сфері. Але ми бачимо, що становище в економіці та соціальній сфері не змінюється на краще. Кожна галузь економіки та соціальна сфера для їх реанімації потребують значних капітальних вкладень. Влада з великими труднощами намагається віднайти кошти на найнеобхідніше. За таких обставин у судовій системі слід запроваджувати лише ті нововведення, без яких неможливо обійтися, або які не потребують великих державних коштів, але принесуть позитивний результат. У першу чергу потрібно підправляти те, що запроваджено під впливом ейфорії перших років незалежності і сьогодні шкодить правосуддю.

У судовій системі з'явилися нові явища, які не були притаманні радянській добі, зокрема — політизація судів, а у зв'язку з цим їхній поділ на антагоністичні групи, намагання політичних сил мати "своїх" суддів і будь-що захищати їх, але карати тих, хто орієнтується на іншу політичну силу. З'явилися амбіційні уявлення про те, що "суд усе може" й таке інше.

### Владі є про що думати

Розбалансоване законодавство й породжені у зв'язку з цим амбіції призвели до того, що в більшості судів немає легітимних керівників. Непродумані процесуальні норми та норми структурно-інстанційні призвели до того, що одні суди недовантажені, а інші — перевантажені. Наявне масове невиконання судових рішень. Якщо за радянської доби тяганиною вважався не розгляд справи протягом тижнів чи місяця-двох, то зараз справи розглядаються роками. Якщо за радянської доби законність судових рішень вважалася аксіомою, то сьогодні це майже другорядне питання. За радянських часів навіть у Верховному Суді республіки через кожних шість місяців усі судові рішення конкретного судді Верховного Суду вивчалися його колегами й не тільки з точки зору права, а й із точки зору граматики, а потім обговорювалися на засіданні колегії, що спонукало суддю до надзвичайної добросовісності, то сьогодні такі перевірки вважаються "посяганням на незалежність судді", у

зв'язку з чим в окремих невеликих за змістом судових рішеннях можна знайти десятки, а то й сотні помилок і не лише граматичних.

Поряд із цим суди знову опускаються у все більш пригнічений, занедбаний стан. На порядку денному багатьох судів так, як і в дев'яності роки минулого століття, стають питання, за що придбати марки і конверти, де взяти кошти на "Укрпошту", як бути зі світлом та водою, хто поміє підлогу в суді за мізерну зарплату прибиральниці тощо. Тотальна бідність населення та відсутність закону про захист малозабезпечених створюють і для суду, і для його клієнтів величезні проблеми щодо захисту підсудних. Названі та багато інших проблем знищують якість відправлення правосуддя та його оперативність, підривають довіру населення до судової системи, викликають масовий потік скарг до Президента держави, Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини, Європейського суду з прав людини та в інші національні та міжнародні структури. Тобто є про що думати нинішній владі, яка бере на себе сміливість змінити становище в судах на краще.

### "Реформування" породжує проблеми

На жаль, окремі рішення влади не адекватні тим проблемам, які існують у судах. Чого варте хоча б рішення про механічний розподіл справ. Ну хіба це найактуальніше питання для судів сьогоднішнього дня? Хіба кошти треба вишукувати саме на це? Думка про те, що саме в такий спосіб можна зменшити вплив голови суду чи іншого працівника суду, який розподіляє справи, на суддю, — наївна. Наша людина завжди знайде спосіб як обманути чи зламати машину. Все залежить від порядності голови суду. Порядний — ніколи не буде давити на суддю, а непорядний — завжди знайде спосіб як це зробити, незважаючи на те, може він дати справу іншому судді чи ні? На мій погляд, це не зовсім продумане та зважене рішення, яке забере із бюджету колосальні кошти, але позитивно не вплине на законність та справедливість судових рішень. Взагалі треба знати, що судова діяльність творча, там безліч нюансів, які ніяка машина врахувати не може.

При запровадженні певних змін у судочинстві, в першу чергу треба передбачати: принесуть вони суспільству позитив чи негатив? Тобто, перш ніж щось змінювати, треба ґрунтовно вивчити всю проблематику предмета змін. На жаль, проблеми судової системи України ніхто не досліджує. З цих питань в Україні немає не те що науково-дослідного інституту чи якогось центру, а навіть маленької групи людей, яка б вивчала проблематику судочинства хоча б на примітивному рівні. Як відомо, в кожному правоохоронному відомстві є науково-дослідні інститути, центри, лабораторії тощо. Але нічого подібного немає в судовій системі. За таких обставин реформувати судову систему, не маючи елементарно простих даних про

психологію судді та про процеси, явища, тенденції, які існують в судочинстві, важко й небезпечно.

Фактично ті чи інші пропозиції про реформування судової системи України ґрунтуються на якомусь окремому негативному факті, який став відомим суспільству, або на якихось прикладах з інших країн світу чи висновках окремих науковців. Але цього явно недостатньо для реформування судової системи держави. За такого реформування народжується щось таке, що або не приживається, або приносить ще більші проблеми.

### Аналог під іншою вивіскою

Найпоказовішим у цьому плані є конституційна норма про суд присяжних. Ось уже 14 років існує вона в Конституції, але не реалізована. І навряд чи буде реалізованою, бо народжена без елементарних досліджень і обґрунтувань, без найпростіших розрахунків того, у що це обійдеться державі, які наслідки і проблеми принесе. Вона народжена як популістська акція на підставі чиеїсь хворобливої уяви про те, що в Америці чи Великобританії із судом присяжних комфортно. Але якби це було й так, то треба знати, що, як казав Євген Гребінка у своїй знаменитій повісті "Чайковський", від "здорового борщу" козак лише гладшає, а коняка може здохнути ("здоровий борщ" — риба, зварена в оцті, цибулі та перці, без води).

Уже 8 років у Законі "Про судоустрій України" існує норма про Апеляційний суд України. Але він не подає ознак життя, бо народжений мертвим без попереднього дослідження елементарних обставин його правомірності та доцільності існування.

У 2002 році в названому Законі був передбачений також Касаційний суд України, який не був сформований, а через ряд років Конституційний Суд визнав, що його існування суперечить Конституції України, хоча було зрозуміло, що касаційна інстанція обов'язкова.

Сьогодні створюється той же аналог, але під іншою вивіскою — Вищий кримінальний та цивільний суд для розгляду кримінальних та цивільних справ у касаційному порядку з одночасним віднесенням усіх цих справ по першій інстанції до підсудності судів районної ланки. На жаль, можна навести і ряд інших аналогічних прикладів діянь влади щодо судочинства.

### Пошуки компенсатора

Що ж це за держава така, яка спочатку планує й передбачає в законі якийсь інститут влади, а потім думає, що з ним робити, чи мовчки роками його ігнорує, бо не знає, де взяти кошти на його функціонування, або усвідомлює, що він не вписується в певні правові рамки?

Без належного дослідження можливих наслідків, які настануть, як сказав О. Толстой, "начитавшись, видно, Вальтера Скотта или классицизмом заражен", тобто догматично, механічно сприймаючи досвід За-

хідної Європи, не усвідомлюючи, що українцям ментально, поведінково до Європи ще дуже далеко, в Україні був знищений перегляд судових рішень у порядку так званого судового нагляду. У результаті ми маємо замовні судові рішення, участь суддів у рейдерських атаках, доволі "вільне" поведіння окремих суддів, зниження якості судових рішень, корупцію в судах. Особливість цього судового провадження полягала в тому, що при перегляді судових рішень у порядку судового нагляду справа могла бути витребувана в обласний або Верховний Суд тоді, коли рішення набрало законної сили. При цьому, незалежно від наявності скарги чи протесту прокурора. Достатньо було виявити сумнівне рішення при перевірці організаційної діяльності суду, критиці його в ЗМІ, узагальненні судової практики тощо.

Суддя знав, що незаконне чи сумнівне судові рішення не може залишитися непоміченим, що не сьогодні, так завтра президія обласного суду, судова колегія Верховного Суду чи Пленум Верховного Суду його скасують чи змінять, а він буде покараний, і тому вів себе більш виважено, обережно й добросовісно.

Важливо звернути увагу, що "гріх" у будь-якій судовій інстанції не міг бути прихований, голова суду не міг проштотувати щось "своє", бо постанова президії обласного суду переглядалася в судовій колегії Верховного Суду, а ухвала судової колегії — на Пле-

нумі Верховного Суду республіки при колегіальному прийнятті рішення. Навіть Пленум Верховного Суду республіки не міг собі нічого дозволити, оскільки його постанови могли бути переглянуті на Пленумі Верховного Суду Союзу РСР. Тобто була система жорсткого судового контролю за кожним судовим рішенням, яка забезпечувала законослухняність і належну поведінку судді. У такий спосіб президія обласного суду забезпечувала також єдину законність на території області, а Пленум Верховного Суду — на території держави.

Ліквідувавши перегляд судових рішень у порядку судового нагляду й не запровадивши іншого механізму забезпечення єдиної законності в державі і належної поведінки суддів, законодавець в Україні фактично випустив джина із пляшки — на "вільне літання і свавільне діяння".

Відпрацювавши в судовій системі майже 35 років, пройшовши усі її шаблі й дійшовши до її вершини, я, як "Отче наш", знаю всі її позитивні та негативні сторони, всі її біди і проблеми, а тому можу стверджувати, що сьогоднішні проблеми судових рішень в Україні в основному є наслідком ліквідації їх перегляду в порядку судового нагляду. Пошуки компенсатора успіхом поки що не увінчуються, бо вимагають колосальних коштів, громіздких технічних та правових систем, а найголовніше — нової високоморальної людини.

## ПЛЕНУМ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ РОЗГЛЯНУВ КОНСТИТУЦІЙНІ ПОДАННЯ

*Як повідомила прес-служба ВСУ, 4 червня відбулося засідання Пленуму Верховного Суду України*

Пленум розглянув питання про звернення до Конституційного Суду України з конституційними поданнями щодо конституційності окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України "Про Вищу раду юстиції", Закону України від 13 травня 2010 року № 2181-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження" та щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 4, частин першої та четвертої статті 5, частини третьої статті 74 Кримінального кодексу України, статті 73 Закону України "Про Конституційний Суд України".

На розгляд Пленуму у другому читанні були винесені питання про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського права і суміжних прав, про деякі питання, що виникають під час розгляду судами України скарг на постанови органів дізнання,

слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи та про практику застосування судами кримінального законодавства про повторність, сукупність і рецидив злочинів та їх правові наслідки.

У першому читанні обговорювалося питання про судову практику розгляду справ про розкриття банками інформації, яка містить банківську таємницю, у цивільному судочинстві.



СУДОЧИНСТВО



## ЗАКОНОДАВЧЕ "ВИКРУЧУВАННЯ РУК" ВЕРХОВНОМУ СУДУ УКРАЇНИ

КОЖНОГО РОКУ ВЕРХОВНИМ СУДОМ ФАКТИЧНО  
СКАСОВУЄТЬСЯ ДО 30 ВІДСОТКІВ ПОСТАНОВ І УХВАЛ  
ВИЩОГО ГОСПОДАРСЬКОГО СУДУ

**Валентин БАРБАРА,**  
голова Судової палати у господарських справах  
Верховного Суду України

СУДОЧИНСТВО

*Правову сферу, як, зрештою, й усю систему державного управління, продовжує "трясти" політична доцільність (згадаймо хоча б останнє резонансне рішення КСУ щодо утворення парламентської коаліції). Це повною мірою стосується й судової системи. Йдеться, зокрема, про намагання окремих суб'єктів законодавчої ініціативи через парламент позбавити Верховний Суд України його конституційного статусу найвищого судового органу. Додамо, що такі спроби робилися вже неодноразово й під різними приводами. Сьогодні це здійснюється начебто на виконання Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 р. № 8-рп/2010 щодо забезпечення одноразового касаційного оскарження судових рішень у господарських справах.*

Йдеться про законодавчі пропозиції, які містяться в підготовленому до другого читання й рекомендованого 31 березня 2010 р. Комітетом Верховної Ради України з питань правосуддя до прийняття парламентом проекту Закону "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України" (реєстр. № 0893). Замість удосконалення господарського процесуального законодавства відповідно до Конституції України та рішень Конституційного Суду, створення законодавчих передумов для правильного й однакового застосування закону, ефективного захисту прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб шляхом застосування різних форм перегляду судових рішень, автори законопроекту фактично усупереч конституційним приписам пропонують кардинальну зміну системи судоустрою України, правового статусу Верховного Суду України та Вищого господарського суду України.

Відповідно до статті 125 Конституції Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Як відомо, до цієї системи входять загальні та спеціалізовані су-

ди (в тому числі господарські). Для реалізації цього конституційного статусу Законом "Про судоустрій України" (стаття 47) на Верховний Суд України покладено здійснювати правосуддя, забезпечувати однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції, в тому числі й господарськими судами.

Зазначеним законопроектом до повноважень Верховного Суду пропонується віднести перегляд за винятковими обставинами рішень Вищого господарського суду з тих підстав, які із здійсненням правосуддя та виконанням ним завдань щодо забезпечення однакового застосування законів усіма судами держави нічого спільного не мають. Так, такою підставою визнається застосування Вищим господарським судом під час касаційного провадження закону, визнаного Конституційним Судом таким, що суперечить Конституції України (є неконституційним). Очевидним є те, що таких випадків у практиці господарського судочинства або ж узагалі може не бути, або можуть траплятися вкрай рідко. Слід зазначити, що за весь час діяльності Верховного Суду України щодо перевірки рі-

шень Вищого господарського суду (2001–2010 р.р.) жодного разу не порушувалося питання про скасування таких рішень з указаної підстави.

Це ж стосується й іншої обставини, яку законопроектом визначено як підставу для перегляду Верховним Судом України рішень Вищого господарського суду України — у зв'язку із рішенням Європейського суду з прав людини. Фактично Верховний Суд України пропонується взагалі виключити із системи перевірки рішень спеціалізованих господарських судів. Рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 визначено, що вищі суди як вищі судові органи спеціалізованих судів здійснюють на підставах і в межах, встановлених законами про судочинство, повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів. Але Конституційний Суд України у цьому рішенні не поставив та й не міг поставити під сумнів статус Верховного Суду України як найвищого судового органу України!

За Конституцією Верховний Суд України є вищим судовим органом щодо Вищого господарського та Вищого адміністративного судів України. Таким чином він повноважний переглядати рішення цих судів, змінювати чи скасовувати їх у разі наявності для цього підстав (незаконності, необґрунтованості тощо) для забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, однакового застосування усіма судами закону.

Натомість, як уже зазначалося, вказаним законопроектом Верховний Суд України позбавляється процесуальних можливостей виконувати свою конституційну функцію, виводиться із системи перегляду рішень нижчих судів і взагалі перестає бути судовим органом у частині здійснення господарського судочинства. Разом із тим практична потреба у виконанні Верховним Судом України функції з перегляду рішень Вищого господарського суду є надзвичайно великою. Про це, зокрема, свідчать результати здійснення найвищою судовою інстанцією такої функції.

Так, кожного року Верховним Судом України фактично скасовується до 30 відсотків постанов і ухвал цього вищого спеціалізованого суду. Це викликає велику стурбованість з урахуванням того, що Вищим господарським судом України скасовується фактично третина законних і обґрунтованих рішень судів першої та апеляційної інстанцій. Лише в 2010 році (до середини березня) Верховним Судом скасовано 73 постанови та 19 ухвал Вищого господарського суду України. Серед скасованих рішень — справа щодо заводу "Арсенал" — стратегічно важливого підприємства, яке за рішенням Вищого господарського суду України фактично було виведено з державної власності. Необхідно звернути увагу й на незаконні обгородки-схеми із

земельними ділянками, які належать Міністерству оборони України та державним підприємствам, а також з об'єктами природо-заповідного фонду, парками-пам'ятниками садово-паркового мистецтва. Зокрема, за суму в 400 тисяч гривень за постановою Вищого господарського суду України з державної власності було виведено 22 га лісу в районі масиву Биківня та військове майно на суму в декілька десятків мільйонів гривень.

В іншій справі, де стороною виступала одна із військових частин м. Києва, у власність комерційних структур за рішенням вищого спеціалізованого суду передано навіть секретну військову частину. Також за рішенням Вищого господарського суду рятувальну службу Міністерства з питань надзвичайних ситуацій було зобов'язано укласти договори оренди вертольотів з комерційною структурою. Але при розгляді справи вищий спеціалізований суд проігнорував той факт, що за умовами цих договорів МНС України фактично позбавлялося права на державне майно, закріплене за ним.

Показовою є й справа про банкрутство київського готелю "Мир", який за рішенням Вищого господарського суду України, за наявності мільйонних прибутків цього підприємства, було визнано банкрутом за борг у сумі 1459 грн (несплата за заправку картриджів для принтера!). Більше того, рішенням вищого спеціалізованого суду готель визнано банкрутом як відсутнього боржника за фіктивною довідкою відділу ДАІ, підписаною особою, посадове становище якої виявилось сумнівним. На заваді реалізації вказаних рішень Вищого господарського суду став Верховний Суд України, скасувавши відповідні постанови.

Непоодинокими є випадки, коли Вищий господарський суд України переглядав свої ж рішення вдруге, уже після того, як ці рішення були переглянуті (скасовані) Верховним Судом України. У такий незаконний спосіб відбувається ревізія рішень Верховного Суду України, що є перевищенням повноважень вищим спеціалізованим судом і є неприпустимим з точки зору правової впевненості судових рішень.

Водночас, у супереч законотворчості про судоустрій, законопроектом пропонується надання пленуму Вищого господарського суду України права переглядати рішення цього суду у зв'язку з винятковими обставинами, якщо вони оскаржені з мотиву неоднакового застосування судовими палатами суду касаційної інстанції одного і того ж положення закону. Але ж згідно із статтею 44 Закону "Про судоустрій України" пленум вищого спеціалізованого суду не наділений судовими повноваженнями, тобто не може здійснювати судових функцій, а забезпечення однакового застосування законодавства — це прерогатива Верховного Суду України.

Тому вказані законодавчі зміни є неприйнятними з огляду на те, що вони суперечать Конституції України, основним засадам та принципам вітчизняного судочинства, істотно звужують конституційні права суб'єктів господарювання на оскарження судового рішення, зумовлюють суттєве збільшення випадків оскарження судових рішень, прийнятих національними судами, до Європейського суду з прав людини, негативно вплинуть на економічні процеси в Україні.

На наш погляд, таким, що повною мірою відповідає Конституції України, рішенням Конституційного Суду, меті й засадам здійснення господарського судочинства, є наділення Верховного Суду України правом перегляду судових рішень Вищого господарського суду України за такими винятковими обставинами:

- із мотивів застосування Вищим господарським судом України закону чи іншого нормативно-правового акта, що суперечить Конституції України;
- у разі їх невідповідності рішенням Верховного Суду України чи Вищого суду іншої спеціалізації з питань застосування норм матеріального права;
- у зв'язку з виявленням різного застосування Вищим господарським судом України одного й того ж положення закону чи іншого нормативно-правового акта в аналогічних справах;
- із мотивів невідповідності постанов чи ухвал міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України;
- на підставі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана нашою

державою, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Слід зазначити, що саме такі повноваження Верховного Суду України щодо перегляду судових рішень у господарських справах пропонується передбачити проектом Закону України "Про внесення змін та доповнень до окремих частин Господарського процесуального кодексу України" (щодо удосконалення та приведення у відповідність з процесуальним законодавством України) (реєстр. № 6225). Визначення в законі таких підстав для перегляду Верховним Судом України судових рішень Вищого господарського суду України за винятковими обставинами, по-перше, повністю відповідає Рішенню Конституційного Суду України від 11 березня 2010 р. № 8-рп/2010, яким визначено, що законом можуть бути передбачені й інші, крім касаційної, форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції; по-друге, забезпечить виконання Верховним Судом України завдань, які обумовлені його процесуальним статусом найвищого судового органу; по-третє, забезпечить дієвий та ефективний захист національними правовими засобами прав та інтересів суб'єктів господарювання.

Виходячи з викладеного, сьогодні важливо при розгляді законопроектів із вказаного питання, не допустити ухвалення законів, які суперечать Конституції України, позбавляють Верховний Суд України статусу найвищого судового органу, руйнують єдність судової системи, погіршують судовий захист громадян, юридичних осіб та держави.

## КАДРОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У СУДАХ

*У приміщенні Вінницького окружного адміністративного суду відбувся "круглий стіл" "Кадровий менеджмент у судах"*

До дискусії, окрім суддів окружного адмінсуду, було запрошено й колег із Польщі — суддю Вищого адміністративного суду Польщі, профе-



ТІЛЬКИ ФАКТ

сора права Анджея Зелінського, голову Воеводського адміністративного суду в м.Познань Джерсі Станковські, заступника голови Воеводського адміністративного суду м.Познань Тадеуша Геремека та суддю Воеводського адміністративного суду м. Познань Влджимежа Зігмонта. Також у засіданні "круглого столу" взяли участь Генеральний консул Республіки Польща у м.Вінниця Кшиштоф Свідерек та виконавчий директор Всеукраїнської громадської організації "Українська асоціація сприяння розвитку судового адміністрування" Оксана Судома.

Обговорювалися, зокрема, питання більш тісної співпраці між українськими та польськими інститутами правосуддя, відбувся також обмін досвідом щодо організації роботи з кадрами в судах обох держав тощо.

## СУДОЧИНСТВО



## АДМІНІСТРАТИВНА ТА КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ: ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ

**Михайло СМОКОВИЧ,**  
суддя Вищого адміністративного суду України, секретар Пленуму  
Вищого адміністративного суду України

*Адміністративна юрисдикція тісно межує з конституційною. Так, за приписами пункту 1 частини другої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України. Тобто сама процесуальна норма вказує на відповідну спорідненість справ адміністративної та конституційної юрисдикцій, і саме з цієї норми випливає, що спільне у цих справах те, що вони є публічно-правовими. Безперечно, в нашій країні після започаткування роботи Конституційного Суду України (далі – КСУ) судовий захист прав і свобод людини і громадянина здійснюють суди загальної юрисдикції та КСУ. Однак юрисдикційні можливості КСУ обмежені відсутністю у громадян права оспорювати до органу конституційної юрисдикції відповідність Конституції України положень нормативно-правових актів, що обмежують чи порушують їхні права. Надання законодавством такого права фізичним особам значно посилить національні правові засоби захисту прав і свобод людини і громадянина.*

Із метою детального вивчення та правового аналізу відмежування адміністративної від конституційної юрисдикції необхідно визначити юрисдикцію КСУ, зокрема ті види справ, які є однаковими за своєю природою та кореспондуються зі справами адміністративної юрисдикції.

Відповідно до статті 13 Закону України від 16 жовтня 1996 року №422/96-ВР "Про Конституційний Суд України" (повноваження Конституційного Суду України) КСУ приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України (далі – ВРУ), актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі – Верховної Ради АРК).

У той же час, відповідно до пункту 1 частини першої статті 17 КАС, компетенція адміністратив-

них судів поширюється на спори фізичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Крім того, пунктом 1 частини першої статті 171 КАС встановлено особливості розгляду справ щодо законності (крім конституційності) постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК.

Аналіз зазначених норм свідчить, що, виходячи з компетенції КСУ, кореспондуються справи конституційної юрисдикції щодо конституційності законів та інших правових актів ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК та справи адміністративної юрисдикції щодо законності постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президен-

та України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК. Разом із цим, на наш погляд, зазначені справи конституційної юрисдикції кореспондуються зі справами адміністративної юрисдикції про визнання неконституційними інших правових актів, які не носять нормативного характеру та прийняті ВРУ, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою АРК.

Для правильного розуміння проблеми й легшого сприйняття висновків, зроблених у результаті дослідження, необхідно розділити спори зазначених юрисдикцій на дві групи.

До першої групи необхідно включити спори щодо конституційності нормативно-правових актів ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК, які належать до справ конституційної юрисдикції, та спори щодо законності (крім конституційності) постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК, які належать до справ адміністративної юрисдикції.

До другої групи слід включити спори щодо конституційності правових актів (не нормативних) ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до справ конституційної юрисдикції, та спори щодо оскарження цих актів у порядку адміністративного судочинства.

Першу групу спорів конституційної юрисдикції розв'язує КСУ. У той же час, спори адміністративної юрисдикції, відповідно до частини третьої статті 19 КАС, підсудні окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

У судовій практиці щодо розмежування компетенції КСУ стосовно розгляду справ про конституційність нормативно-правових актів ВРУ, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до справ конституційної юрисдикції, та компетенції адміністративних судів стосовно розгляду справ про законність нормативно-правових актів (крім законів) ВРУ, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до компетенції адміністративних судів, були окремі проблеми, але ці проблеми виникали у зв'язку з неправильним складанням позовної заяви під час звернення до адміністративних судів або у зв'язку з неправильним визначенням адміністративними судами статусу оскаржуваного акта щодо його нормативності.

Нормативно-правовий акт — це акт правотворчої діяльності компетентних державних органів, що встановлює, змінює чи скасовує норми

права. Іншими словами, нормативно-правовий акт — це документ, прийнятий у визначеному порядку компетентним державним органом, в якому містяться норми права. Нормативні акти діють у часі, просторі та щодо кола осіб. Характеризуючи дію нормативно-правових актів у часі, важливо визначити момент набрання та припинення ними чинності, а також можливість зворотної дії у часі. За загальним правилом закони набирають чинності через 10 днів із моменту опублікування, а інші акти — із моменту опублікування. Проте можливі й інші варіанти набрання чинності нормативно-правовими актами. Так, термін може встановлюватися в самому нормативному акті. Якщо нормативний акт не публікується, він набирає чинності з моменту його одержання виконавцем. Нормативно-правовий акт втрачає чинність внаслідок закінчення терміну, протягом якого передбачалася його дія, прямого скасування або фактичного скасування іншим актом.

Під юридичною силою нормативно-правового акта слід розуміти його здатність реально діяти, фактично породжувати юридичні наслідки. Будь-який нормативно-правовий акт має межі своєї дії (існування): 1) у часі, тобто обмежений періодом дії, коли нормативно-правовий акт має юридичну чинність, а саме: набрання нормативно-правовим актом юридичної сили і моментом втрати цієї сили; 2) у просторі, на який поширюється дія нормативно-правового акта; 3) за колом осіб, які підпадають під вплив нормативно-правового акта: на основі нормативно-правового акта в них виникають юридичні права і обов'язки.

Разом із тим науковці В.В. Лазарєв та С.В. Липень виділяють ще одну межу дії нормативно-правового акта — розповсюдження на визначені суспільні відносини, так звана предметна дія.

Початковим і кінцевим моментами дії закону в часі є введення закону в дію і припинення дії закону. Слід відрізнити момент (день) вступу закону в дію від моменту (дня) набуття ним юридичної сили. Закон набуває юридичної сили в день його ухвалення, тобто підписання закону. У той же час закони починають діяти з моменту їх ухвалення; із моменту опублікування; із часу, який позначено в самому законі; із часу, який зазначено в постанові про порядок введення закону в дію.

Визначенням поняття нормативно-правового акта також займалися науковці С.С. Алексєєв, І.Я. Дерюгін, О.Ф. Скакун, В.В. Лазарєв, С.В. Липень, які у своїх наукових працях досліджували цю проблему. В основному всі вони дотримуються позиції, що нормативно-правовий акт має такі ознаки:

1) приймається або санкціонується уповноваженими органами держави (правотворчими органами) або народом (через референдум);



2) завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків;

3) приймається з дотримання певної процедури;

4) має форму письмового акта-документа і точно визначені реквізити;

5) публікується в офіційних спеціальних виданнях.

У Рішенні Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 року у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року, вказано, що ознаками нормативності правових актів є невизначеність дії у часі та неодноразовість їх застосування.

Отже, після визначення того, що оскаржуваний акт належить до нормативно-правового, і залежно від підстав його оскарження (конституційності чи законності) відповідно визначається юрисдикція публічно-правового спору. Слід зазначити, що в адміністративному судочинстві підлягають розгляду спори щодо законності постанов Верховної Ради України, які мають нормативний характер (п.1 ч.1 ст. 171 КАС).

Однак визначення підстав оскарження нормативно-правового акта недостатньо для визначення судової юрисдикції таких спорів. Незважаючи на значні досягнення в Україні щодо здійснення судового захисту прав і свобод людини і громадянина, на наш погляд, судова практика не узгоджується з конституційним правом на звернення до суду. Згідно з частиною другою статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Водночас, відповідно до пункту першого частини першої статті 150 Конституції України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим лише за зверненнями Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Таким чином положення статті 150 Конституції України обмежують право інших осіб на звернення до суду, яке передбачено статтею 55 Конституції України.

З огляду на це, особи, які не мають права звернутися до КСУ, повинні звертатися з такими позовами в порядку адміністративного судочинства. Це встановлено частиною другою статті 4 КАС, де,

зокрема, зазначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Отже, якщо Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України" встановлено, що конституційне провадження у зазначеній категорії справ порушується лише за зверненням Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, то, думається, зазначене вказує на те, що цим порядком не передбачено, щоб інші особи могли звертатися до КСУ з таким зверненням, тому вони мають право на звернення до суду з таким позовом у порядку адміністративного судочинства.

Зазначені проблеми, ще до прийняття КАС, досліджував М.Д. Савенко, який зазначав, що судовий захист прав і свобод громадян у конституційному судочинстві обмежений відсутністю у громадян права оспорювати до органу конституційної юрисдикції відповідність Конституції України положень нормативно-правових актів, що обмежують чи порушують їхні права. Надання їм такого права значно посилить національні правові засоби захисту прав і свобод людини і громадянина. Тобто М.Д. Савенко передбачав, що шляхом внесення змін до відповідних законів конституційна юрисдикція значно розшириться, чим покращиться рівень судового захисту громадян у цих правовідносинах.

Із цього приводу Пленум Вищого адміністративного суду України (далі — ВАСУ) в пункті 8 постанови від 6 березня 2008 року № 2 "Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ" дав такі роз'яснення: "Відповідно до Рішення КСУ від 25 листопада 1997 року № 6-зп "Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 ЦПК" частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах, незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду

(оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність).

Отже, і під час застосування положень КАС щодо вирішення питання про відкриття провадження у справі, порядку та строків звернення до суду, розгляду справи адміністративні суди також зобов'язані враховувати зазначені положення Рішення Конституційного Суду України, а саме те, що підлягають розгляду в судах позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які раніше не підлягали оскарженню в судах, або підлягали оскарженню не в судовому порядку, однак з урахуванням передбачених цим Кодексом строків звернення до суду".

Однак щодо досліджуваних спорів, у зв'язку з приписами статті 171 КАС, якою передбачено, що до компетенції адміністративних судів належать лише спори щодо законності постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК, належний захист прав і свобод осіб, які не можуть звернутися до КСУ щодо конституційності зазначених актів, взагалі відсутній у цій сфері правовідносин.

Слід відзначити, що відповідно до частини другої статті 171 КАС право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Водночас необхідно зазначити, що Конституцією України та законодавством не встановлено, що зазначені вище суб'єкти звернення в порядку конституційного судочинства мають на це право лише тоді, коли це стосується їхніх прав чи інтересів. Тобто в адміністративному судочинстві звернутися до суду з позовом щодо законності перерахованих актів може не кожен. Тому й у цьому випадку є обмеження на судовий захист. Порушення в судовому захисті полягає в тому, що особи, на яких ці акти не поширюються і в подальшому не будуть поширюватися, але які вважають їх протиправними, позбавлені права на оскарження таких актів у судовому порядку, а відтак, не мають права на проживання (перебування, знаходження) в суспільстві, де забезпечено законність та верховенство права.

До вказаних обмежень щодо звернення до суду критично ставиться багато правників та науковців, зокрема І.М. Череватенко, який відзначає, що під час визначення юрисдикції адміністративних судів не можна встановлювати як умову звернення до суду "у випадках, передбачених законом". Конституція України встановила право кожного оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб

(ч. 2 ст. 55) та не допускає можливості обмеження цього права законом. Відмова суду в прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке, згідно зі статтею 64 Конституції України, не може бути обмежене.

Пленум ВАСУ в пункті 21 постанови від 6 березня 2008 року № 2 "Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ" дав такі роз'яснення: "Судам слід мати на увазі, що за правилами частини другої статті 171 КАС право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи — суб'єкти правовідносин, в яких буде застосовано цей акт. Тобто особа (позивач) повинна довести факт застосування до неї оскаржуваного нормативно-правового акта або те, що вона є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акта. Суд не може давати оцінку таким обставинам при відкритті провадження в адміністративній справі, тому не має права відмовити у відкритті провадження у справі чи повернути позовну заяву з посиланням на частину другу цієї статті, якщо особа своє звернення обґрунтовує необхідністю захисту своїх прав, свобод чи інтересів. Приписи зазначеної частини можуть бути підставою для відмови в задоволенні позовних вимог, якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано. У такому разі суд не проводить перевірку нормативно-правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили)".

Аналізуючи правові позиції, наукове бачення, судову практику щодо відмежування конституційної від адміністративної юрисдикції під час розв'язання зазначених спорів, на наш погляд, слід враховувати:

- 1) наявність у суб'єкта (особи) права на звернення до суду;
- 2) предмет спору (нормативність оскаржуваного акта);
- 3) підстави оскарження нормативно-правового акта (щодо конституційності чи законності).

Залежно від встановлення зазначених ознак встановлюється належність справи до конституційної чи адміністративної юрисдикції. Але за основу відмінності слід брати підставу оскарження нормативно-правового акта. Так, у разі, якщо ставиться вимога про його конституційність, то такий спір належить до конституційної юрисдикції, а якщо про його законність, то до адміністративної юрисдикції.

Щодо другої групи спорів стосовно конституційності правових актів (ненормативних) ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до конституційної юрисдикції, та спорів щодо оскарження цих актів у порядку адміністративного судочинства, то судова практика є неоднаковою і без наукового підходу та внесення змін до законодавства цю проблему неможливо розв'язати.

За суб'єктивним складом зазначені спори конституційної юрисдикції такі ж, як і щодо визнання неконституційними нормативно-правових актів. У той же час, у спорах адміністративної юрисдикції належними позивачами будуть особи, до яких застосовано правовий акт індивідуальної дії.

Щодо підстав оскарження цих правових актів, то, за правовою позицією КСУ, викладеною в мотивувальній частині Рішення від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад), "закони та інші правові акти за рішенням КСУ визнаються неконституційними повністю чи в окремії частині, якщо вони не відповідають Конституції України, або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України). Перелік актів, щодо конституційності яких Конституційним Судом України здійснюється перевірка, визначено в частині першій статті 150 Конституції України. Аналіз положень цих статей Конституції України свідчить, що до "інших правових актів", про які йдеться в частині другій статті 147, частині першій статті 152 Конституції України, належать, зокрема, правові акти Верховної Ради України, акти Президента України" (пункт 4); "до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань виключно щодо відповідності Конституції України актів Верховної Ради України, Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад, а не щодо їх законності" (пункт 5).

Ця правова позиція підтверджена і в Рішенні Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб), в якому сказано, що Конституційний Суд України "не уповноважений вирішувати питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України "Про Конституційний Суд України"). Постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України є підзаконними актами (стаття 91; час-

тина третя статті 106 Конституції України), тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України і мають відповідати їм. Тому вони можуть перевірятися на відповідність не тільки Конституції, а й законам України. Перевірка законності зазначених актів є функцією судів загальної юрисдикції. У разі виникнення питання щодо їх конституційності починає діяти механізм, передбачений статтею 150 Конституції України" (пункт 5).

Фізичні особи не є суб'єктами права на звернення до суду щодо конституційності акта індивідуальної дії, тобто фактично вони позбавлені такого фундаментального права.

У цій площині правовідносин є неврегульованими та такими, що не контролюються судами, спірні правовідносини, які виникли щодо перевірки правових актів на конституційну відповідність до втрати ними чинності.

Так, у справі № 2-32/2007 за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України" Конституційний Суд України ухвалою від 19 червня 2007 року, відмовляючи у відкритті провадження, вказав, що в процесі розгляду в КСУ питання щодо відкриття конституційного провадження у справі Президент України видав Указ від 14 червня 2007 року "Про скасування Указу Президента України від 30 квітня 2007 року № 369". Оскільки юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на правові акти, що втратили чинність, підстав для відкриття конституційного провадження немає. Однак указаний суб'єкт звернення не може звернутися до адміністративного суду з підстав неконституційності оспорюваного указу. З цих же підстав не може звернутися до адміністративного, в тому числі й до Конституційного Суду України, звільнена з посади особа. Тобто відмовою у відкритті провадження з указаних підстав КСУ позбавив можливості в судовому порядку перевірити цей указ на відповідність Конституції України. Крім того, на нашу думку, така позиція позбавляє суд можливості дати правову оцінку правовідносинам, які були врегульовані відповідним нормативно-правовим актом у період його чинності, а саме щодо відповідності цих правовідносин положенням Конституції України.

Подібною є правова позиція КСУ, викладена у справі № 8-уп/98 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим", в якій Конститу-

ційний Суд України ухвалою від 9 липня 1998 року відмовив у відкритті провадження, оскільки оскаржена Постанова Верховної Ради України є актом одноразового застосування і на день розгляду конституційного подання втратила чинність.

В іншій, правда адміністративній справі за позовом народного депутата України до Президента України про визнання незаконним та нечинним Указу Президента України від 5 червня 2007 року № 497/2007 "Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України" позивач вимоги обґрунтував тим, що Президент України видав цей Указ на порушення Конституції України, Закону України "Про вибори народних депутатів України" та інших нормативно-правових актів. Печерський районний суд міста Києва ухвалою від 13 липня 2007 року відмовив у відкритті провадження на підставі пункту 1 частини першої статті 109 КАС України, оскільки заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Свій висновок суд мотивував тим, що повноваження Президента України щодо призначення позачергових виборів до Верховної Ради України встановлені виключно нормами Конституції України. Закон України "Про вибори народних депутатів України" та інші нормативно-правові акти, на які посилається позивач, не визначають підстави та порядок призначення Президентом України позачергових виборів до Верховної Ради України. Тому суд дійшов до висновку, що позивачем фактично ставиться питання щодо конституційності цього Указу, яке належить до компетенції Конституційного Суду України. З цим рішенням погодилися суди вищих інстанцій. На наш погляд, із таким висновком погодитися можна було б у разі наявності в позивача права на звернення до Конституційного Суду України. Тобто, якщо б ця справа з особами, які беруть участь у справі, та предметом спору належала до конституційної юрисдикції. Однак позивач у цьому разі позбавлений можливості звернутися до Конституційного Суду України.

Аналіз вищенаведеної судової практики та законодавства свідчить, що такими підходами не лише фізичні особи не можуть реалізувати своє конституційне право на судовий захист, а й урегульовані правовідносини, які виникли в період чинності та до скасування акта відповідним нормотворчим органом, неможливо в судовому порядку перевірити їх на відповідність Конституції України, оскільки вони виникли відповідно до правового акта, який після втрати ним чинності Конституційний Суд України не може перевірити на відповідність Конституції України, а адміністративний суд не має повноважень на таку перевірку.

КСУ вирішував питання щодо юрисдикції судів своїм Рішенням від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). І, зокрема, вказав таке:

- положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер, зокрема тих, які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України (частина друга статті 124);

- вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб.

Отже, Конституційний Суд України чітко розмежує ці види юрисдикцій. Водночас вказівкою щодо можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб, Конституційний Суд України позбавляє посадових осіб, звільнених за наслідком конституційної відповідальності, на судовий захист, оскільки такі особи не є суб'єктами звернення в конституційному судочинстві.

Крім того, у цьому Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що здійснення судочинства Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції щодо актів Президента України та Верховної Ради України з питань призначення чи звільнення посадових осіб означає розгляд справ щодо конституційності зазначених актів у формі конституційного судочинства, а щодо їх законності — судами загальної юрисдикції у формі відповідного судочинства (частина третя статті 124 Конституції України).

Слід зазначити, що за приписами пункту 2 частини першої статті 171 КАС до компетенції адміністративних судів належить розгляд справ щодо законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. На наш погляд, ця норма не забороняє адміністративним судам розглядати спори щодо конституційності цих нормативно-правових актів, оскільки, крім перевірки законності, адміністративні суди можуть перевіряти ці акти на відповідність актам вищої юридичної сили, до яких належить Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інші нормативно-правові акти, які мають вищу юридичну силу, ніж оскаржуваний акт.

Крім того, ця норма дає можливість перевірити правотворчу діяльність інших суб'єктів владних повноважень. У науковій літературі, і безпідставно, висловлюються думки щодо функціонування державних органів, які не належать до жодної з гілок державної влади. Як приклад, можна назвати прокуратуру, яку, вважає О.В. Городецький, не можна віднести до жодної з гілок влади. За своєю державно-правовою природою вона є самостійним державним інститутом у механізмі державної влади, покликаним здійснювати визначені законодавством функції. На думку Ю.М. Грошевого, прокуратура є органом контрольно-наглядової гілки влади. М.Д. Савенко зазначав, що з метою уникнення можливих спорів стосовно компетенції адміністративних судів розв'язувати спори щодо конституційності та законності рішень, дій чи бездіяльності органів, організацій, осіб з невизначеним правовим статусом, необхідно в положенні процесуального закону, яке встановлює повноваження цих судів, зробити таке застереження: "інших органів, організацій, осіб, які здійснюють управлінські функції".

Таким чином правовий аналіз наукових поглядів, діючого законодавства та судової практики свідчить, що визначаючи належність цієї категорії справ до конституційної чи адміністративної юрисдикції, як основну ознаку їх розмежування, слід визначити підставу звернення до суду — відповідність правого акта Конституції України (конституційна юрисдикція) чи законам України (адміністративна юрисдикція). Щодо суб'єктів звернення до суду, які не можуть звертатися з такими позовами (зверненнями), то за цією ознакою розмежувати належність цих спорів неможливо, так як із вказаних підстав Конституційний Суд України відмовить у відкритті провадження у

справі, а адміністративний суд, у свою чергу, також відмовить у відкритті провадження у справі або, в разі встановлення, що цим актом право позивача не порушено, відмовить у позові. Тобто щодо суб'єкта звернення до суду можна лише визначити, чи належить справа до конституційної юрисдикції, але якщо не належить, то це не означає, що вона належить до адміністративної юрисдикції.

Для спрощення визначення та розмежування конституційної та адміністративної юрисдикції необхідно в законодавчому порядку встановити наведені питання шляхом внесення змін до відповідних процесуальних законів, якими дозволити всім громадянам України оскаржувати на відповідність Конституції України чи відповідність законам України нормативно-правові акти з метою забезпечення конституційного права на звернення до суду. На науковому та законодавчому рівнях необхідно чітко визначити завдання адміністративного суду з урахуванням його здатності втручатися в правотворчу діяльність законодавчих органів та центральних органів виконавчої влади.

Незважаючи на те, що в наукових колах переважає думка про необхідність передачі справ щодо конституційності всіх нормативно-правових актів Конституційному Суду України, ефективність розгляду їх в адміністративному судочинстві є значно вищою, оскільки адміністративний суд під час оскарження цих актів може зупинити їхню дію. В такому випадку акт фактично визнається незаконним із моменту зупинення його дії, хоча в цьому є інша проблема, бо в разі відмови в позові, правовідносини, які були врегульовані правовим актом, фактично не підпадали під дію цього акта, оскільки він був зупинений. Установлено обмежений строк розгляду справи, можливість перегляду судових рішень судами вищих інстанцій. Недоліком процесуального законодавства щодо розгляду цих справ адміністративними судами, а в той же час і позитивом, є те, що в разі вирішення такої справи, інші особи не позбавлені права на звернення до суду щодо оскарження того ж нормативно-правового акта, незалежно від судового рішення в попередній справі. Однак таке становище породжує певну кількість справ із того самого предмета спору.

Усунення зазначених недоліків у законодавстві очікують не лише адміністративні суди України, на які покладено завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку нормотворчих органів, а й саме українське суспільство, яке хоче жити в державі, де суб'єкти владних повноважень, яким надано право приймати нормативно-правові акти, дотримуються положень та вимог Конституції й законів України.

ПРОБЛЕМИ СУДДІВСЬКИХ КАДРІВ



**НЕОБХІДНІСТЬ ВНЕСЕННЯ  
ЗМІН НА ЗАКОНОДАВЧОМУ  
РІВНІ ЩОДО ПРОЦЕДУРИ  
ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІВ  
БЕЗСТРОКОВО І НА  
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ  
ТА ЇХ ЗВІЛЬНЕННЯ**

**Олександр ЛОЩИХІН,**  
заступник Голови Державної судової адміністрації України,  
кандидат економічних наук

ПРОБЛЕМИ СУДДІВСЬКИХ КАДРІВ

*Упродовж лютого—квітня 2010 року Рахунковою палатою України здійснено аудит ефективності виконання Державною судовою адміністрацією упродовж 2009 року функціональних повноважень щодо формування суддівського корпусу та використання бюджетних коштів на ці цілі. В процесі перевірки фахівцями Рахункової палати неодноразово зверталася увага на недосконалість та прогалини чинного законодавства стосовно призначення суддів на посади безстроково, їх звільнення та призначення суддів на адміністративні посади.*

Процедура добору, призначення, обрання та звільнення суддів в Україні визначена Конституцією України і Законами України "Про судоустрій України", "Про статус суддів", "Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України", а також "Положенням про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше", затвердженим Указом Президента України від 30.06.2004 р. № 697/2004. Крім того, діє ряд інших нормативних актів, які містять певні процедурні аспекти формування суддівського корпусу, зокрема:

- Методичні рекомендації щодо порядку розгляду питань підготовки матеріалів щодо призначення чи обрання на посаду професійного судді, переведення судді до іншого суду, звільнення з посади судді, затверджені рішенням Ради суддів України № 35 від 27.01.2006 року;

- Положення про формування кадрового резерву на посади суддів місцевих та апеляційних судів, затверджене наказом Державної судової адміністрації України від 04.08.2006 р. № 79 та зареєстро-

ване в Міністерстві юстиції України 21.08.2006 р. № 991/12865.

Статтю 128 Конституції України встановлено, що перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом. Конституцією також встановлено вичерпний перелік підстав, внаслідок яких припиняються повноваження судді, а саме:

- 1) закінчення строку, на який його обрано чи призначено;
- 2) досягнення суддею шістдесяти п'яти років;
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 4) порушення суддею вимог щодо несумісності;
- 5) порушення суддею присяги;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 7) припинення його громадянства;
- 8) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;

9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

При цьому, відповідно до частини першої статті 15 Закону України "Про статус суддів", суддя звільняється з посади органом, що його обрав. Тобто суддя, призначений на посаду вперше, після закінчення п'ятирічного терміну може бути або звільнений Президентом України, або обраний безстроково — Верховною Радою України.

Питання стосовно порядку обрання суддів на посаду безстроково та їх звільнення з посади професійного судді виокремлено у спеціальний закон. На сьогодні законодавчо передбачені такі етапи проходження матеріалів щодо обрання суддів безстроково Верховною Радою України:

- звернення кандидата на посаду судді безстроково до Державної судової адміністрації, а суддів Верховного Суду України та суддів спеціалізованих судів — до голів цих судів щодо рекомендації їх для обрання суддями безстроково;

- підготовка матеріалів щодо обрання кандидата суддею безстроково з повідомленням про це в місцевих засобах масової інформації, газеті "Голос України" та направлення їх до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

- надання рекомендації про можливість обрання кандидата на посаду судді безстроково Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;

- подання Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду до Верховної Ради України матеріалів про обрання кандидата суддею безстроково;

- розгляд Комітетом Верховної Ради України, до відання якого належить розгляд питання про обрання та звільнення суддів, обраних безстроково (далі — Комітет Верховної Ради України), подання про обрання кандидата суддею безстроково, прийняття рішення щодо рекомендації або нерекomenдації кандидата на посаду судді безстроково та внесення цього рішення на розгляд Верховної Ради України;

- прийняття Верховною Радою України рішення щодо обрання кандидата або відмови йому в обранні на посаду судді безстроково.

Встановлений порядок є досить складним і, як свідчить практика, довготривалим. Не менш проблематичним є й порядок звільнення суддів, обраних безстроково. Стаття 3 Закону України "Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України" передбачає наступне:

1) ініціювання перед Вищою радою юстиції питання про звільнення з посади судді в порядку, передбаченому статтею 17 цього Закону;

2) розгляд питання Вищою радою юстиції та прийняття рішення щодо внесення подання до Вер-

ховної Ради України про звільнення судді, обраного безстроково;

3) подання Вищої ради юстиції до Верховної Ради України матеріалів про звільнення судді, обраного безстроково;

4) розгляд подання Вищої ради юстиції відповідним Комітетом Верховної Ради України й прийняття рішення по суті цього подання;

5) розгляд подання Вищої ради юстиції та висновку Комітету Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради України й прийняття Верховною Радою України рішення стосовно звільнення судді з посади.

Додамо, що за станом на січень 2010 року в місцевих загальних судах працювали 258 суддів, строк повноважень яких закінчився і вони залишалися необраними, а, отже, не могли виконувати свої обов'язки, при цьому продовжуючи отримувати заробітну плату. Якщо взяти найменший посадовий оклад та кваліфікаційний клас, то навіть за умови не виплати таким суддям премії та надбавки за місяць їх сумарна заробітна плата складає 820,4 тис. гривень. При цьому слід зазначити, що існують випадки, коли судді не були ані обрані безстроково, ані звільнені впродовж декількох років.

Ще одна дуже небезпечна проблема виникає в місцевих судах внаслідок несвоєчасного призначення та звільнення суддів. Адже відповідно до статті 17 Кримінально-процесуального кодексу України кримінальні справи про злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше десяти років, розглядаються в суді першої інстанції колегіально судом у складі трьох осіб, якщо підсудний заявив клопотання про такий розгляд. При цьому суди, в яких, згідно зі штатним розписом, працює лише три судді й хоча б один із них без повноважень, не можуть розглядати такі справи, що, в свою чергу, веде до збільшення строку розгляду справ, порушення прав громадян, збільшення навантаження на інших суддів.

Наразі основною причиною затягування процесу обрання кандидата на посаду судді безстроково та звільнення з посади судді є, на жаль, недотримання з багатьох причин строків розгляду цих питань у Верховній Раді України. Тому було б доцільним законодавчо визначити граничний термін всієї процедури призначення суддів на посаду безстроково та їх звільнення з посади.

Слід зазначити, що ДСА України неодноразово приверталася увага до того, що довготривала процедура обрання суддів спричиняє суттєві труднощі у відправленні судами правосуддя, призводить до зростання навантаження на інших суддів та навіть припинення діяльності окремих судів, а також до необґрунтованих витрат бюджетних коштів на оплату праці непрацюючим суддям.

Невизначеним залишається й питання призначення суддів на адміністративні посади. Частиною п'ятою статті 20 Закону України "Про судоустрій України" було передбачено, що голова суду, заступник голови суду призначається на посаду строком на п'ять років із числа суддів та звільняється з посади Президентом України за поданням Голови Верховного Суду України (а щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду) на підставі рекомендації Ради суддів України (щодо спеціалізованих судів – рекомендації відповідної ради суддів). Однак 16 травня 2007 року Конституційним Судом України винесене рішення № 1-рп/2007, відповідно до якого положення частини п'ятої статті 20 Закону України "Про судоустрій України" визнане неконституційним. Вказаним рішенням також рекомендовано Верховній Раді України врегулювати це питання в законодавчому порядку.

Виходячи з нагальної необхідності забезпечення організації діяльності судів Радою суддів України 31 травня 2007 року було прийнято рішення

№ 50 щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції саме цим органом суддівського самоврядування. 22 грудня 2009 року Конституційним Судом України прийнято ще одне рішення (№ 34-рп/2009) стосовно вказаного питання, в якому зобов'язано Верховну Раду України невідкладно виконати рішення Конституційного Суду від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007.

Також не може залишитися поза увагою і той факт, що є судді, яким уже виповнилося 65 років, але внаслідок недосконалості існуючого законодавства вони продовжують обіймати адміністративні посади в судах. Неврегульованість цих питань призводить до ускладнень в роботі судів. Крім того, постає проблема щодо правильності нарахування заробітної плати суддям, у яких закінчилися повноваження на адміністративних посадах.

Враховуючи викладене, сподіваємося, що Верховна Рада України, приймаючи Закон «Про судоустрій і статус суддів», який уже пройшов перше читання, зверне увагу на ці проблеми і знайде шляхи їх вирішення.

## ВІДБУВСЯ ТРЕНІНГ З ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ ДСА

*12 – 16 квітня 2010 року в Ялті (АРК) пройшов тренінг з питань управління для працівників Державної судової адміністрації України*

Протягом п'яти днів керівники ДСА та її територіальних управлінь опрацювали п'ять навчальних модулів щодо ефективної комунікації, управління конфліктами, стратегічного планування та управління змінами, показників ефективності роботи суду, управління персоналом. Тренінги проведено за сприяння проекту "Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби".

Протягом першого дня учасники тренінгу обговорили основи успішної комунікації, зокрема, розглянули поняття комунікативної компетентності, модель комунікації, бар'єри спілкування, поняття прозорості та відкритості комунікації, вербальної та невербальної комунікації, техніки комунікації. Під час другого навчального дня розглядалося питання управління конфліктами. Учасники тренінгу обговорили сутність та природу конфлікту, потреби й інтереси людей як джерела конфліктів, позитивні та негативні наслідки конфліктів, анатомію конфлікту, суб'єктивні й об'єктивні причини виникнення конфліктів, профілактику конфліктів, управління стресами.

Третій навчальний день дозволив учасникам зібрання ознайомитися зі стратегічним плануванням та управлінням змінами. Так під час тренінгу було обговорено правила планування, основи

ефективного планування часу, SWOT-аналіз, техніку управління в непередбачуваному середовищі, техніку постановки мети, передбачення змін, техніку запобігання негативним змінам, ефективне делегування. Четвертий навчальний день був присвячений обговоренню показників ефективності роботи суду. Зокрема, на прикладі Данії та Німеччини обговорювалася потреба керівників у показниках та системах показників ефективності роботи суду, типи показників та їх інтерпретація, ефективне використання таких показників в управлінні. Також данські та німецькі експерти провели презентацію зібраних даних використання показників в управлінні в українських судах.

Під час останнього, п'ятого навчального дня було розглянуто моделі ефективності управління, основні функції управління, організацію роботи підлеглих, мотивацію підлеглих тощо.

Присутні через конкретні приклади та розгляд реальних, близьких кожному з них життєвих ситуацій шукали шляхи виходу з конфліктних ситуацій, покращували комунікативні здібності, вчилися стратегічному плануванню та управлінню змінами, ознайомилися з показниками ефективності роботи суду, працювали над удосконаленням власних умінь в управлінні персоналом.



## СУДОВА СТАТИСТИКА

# ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ – 2010: СУДОВИЙ ЗАХИСТ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

У період виборчої кампанії з виборів Президента України 2010 року до місцевих загальних, окружних та апеляційних адміністративних судів по першій інстанції надійшло 33,8 тис. позовних заяв, що в 4 рази менше у порівнянні з попередніми виборами Президента України. У 2004 році їх кількість становила 137 тисяч. У таблиці 1 представлено дані про кількість заяв (скарг), що перебували в провадженні судів, та кількість населення в розрізі регіонів.

Таблиця 1

регіон	2004 р.			2010 р.		
	Перебувало в провадженні заяв (скарг)	питома вага, %	населення станом на 01.01.2005, тис. осіб *	Перебувало в провадженні заяв (скарг)	питома вага, %	населення станом 01.01.2010, тис. осіб *
АР Крим	7919	5,8	1994,3	825	2,4	1965,3
Вінницька обл.	5579	4,1	1720,1	1373	4,1	1650,6
Волинська обл.	2482	1,8	1044,8	594	1,8	1036,7
Дніпропетровська обл.	8702	6,3	3476,2	2279	6,7	3355,5
Донецька обл.	15302	11,2	4671,9	4253	12,6	4466,7
Житомирська обл.	3318	2,4	1345,3	295	0,9	1285,8
Закарпатська обл.	2742	2,0	1248,5	551	1,6	1244,8
Запорізька обл.	5989	4,4	1877,2	2004	5,9	1811,7
Івано-Франківська обл.	3284	2,4	1393,6	1539	4,6	1380,7
Київська обл.	5708	4,2	1778,9	1704	5,0	1721,8
Кіровоградська обл.	4168	3,0	1083,9	282	0,8	1017,8
Луганська обл.	9173	6,7	2440,3	1579	4,7	2311,6
Львівська обл.	6956	5,1	2588,0	1967	5,8	2549,6
Миколаївська обл.	3752	2,7	1229,5	790	2,3	1189,5
Одеська обл.	8964	6,5	2415,7	1547	4,6	2391,0
Полтавська обл.	3528	2,6	1572,5	2646	7,8	1499,6
Рівненська обл.	3274	2,4	1160,7	282	0,8	1151,6
Сумська обл.	2212	1,6	1243,9	551	1,6	1172,3
Тернопільська обл.	2394	1,7	1119,6	241	0,7	1088,9
Харківська обл.	5546	4,0	2848,4	1869	5,5	2769,1
Херсонська обл.	3560	2,6	1138,2	368	1,1	1093,4
Хмельницька обл.	4299	3,1	1388,0	1043	3,1	1334,0
Черкаська обл.	5688	4,2	1357,1	1296	3,8	1295,2
Чернівецька обл.	1993	1,5	911,5	201	0,6	904,4
Чернігівська обл.	2999	2,2	1187,7	124	0,4	1109,7
м. Київ	5039	3,7	2666,4	2734	8,1	2785,1
м. Севастополь	2473	1,8	378,6	864	2,6	380,5
<b>Усього</b>	<b>137043</b>	<b>100</b>	<b>47280,8</b>	<b>33801</b>	<b>100,0</b>	<b>45962,9</b>

\* за даними Державного комітету статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>)

Незважаючи на велику кількість заяв (питому вагу) у деяких регіонах (2004 рік: Донецька обл. — 11,2%, Луганська обл. — 6,7%, Одеська обл. — 6,5%; 2010 рік: Донецька обл. — 12,6%, Полтавська обл. — 7,8%, м. Київ — 8,1%), найвищий рівень активності зафіксовано в місті Севастополі. Показники таблиці 2 ілюструють рівень (коефіцієнт) активності під час виборів у 2004 і 2010 роках.

Таблиця 2

2004 р.		2010 р.	
м. Севастополь	65,3	м. Севастополь	22,7
Черкаська обл.	41,9	Полтавська обл.	17,6
АР Крим	39,7	Івано-Франківська обл.	11,1
Кіровоградська обл.	38,5	Запорізька обл.	11,1
Луганська обл.	37,6	Черкаська обл.	10,0
Одеська обл.	37,1	Київська обл.	9,9
Донецька обл.	32,8	м. Київ	9,8
Вінницька обл.	32,4	Донецька обл.	9,5
Київська обл.	32,1	Вінницька обл.	8,3
Запорізька обл.	31,9	Хмельницька обл.	7,8
Херсонська обл.	31,3	Львівська обл.	7,7
Хмельницька обл.	31,0	<b>Україна</b>	<b>7,4</b>
Миколаївська обл.	30,5	Луганська обл.	6,8
<b>Україна</b>	<b>29,0</b>	Дніпропетровська обл.	6,8
Рівненська обл.	28,2	Харківська обл.	6,7
Львівська обл.	26,9	Миколаївська обл.	6,6
Чернігівська обл.	25,3	Одеська обл.	6,5
Дніпропетровська обл.	25,0	Волинська обл.	5,7
Житомирська обл.	24,7	Сумська обл.	4,7
Волинська обл.	23,8	Закарпатська обл.	4,4
Івано-Франківська обл.	23,6	АР Крим	4,2
Полтавська обл.	22,4	Херсонська обл.	3,4
Закарпатська обл.	22,0	Кіровоградська обл.	2,8
Чернівецька обл.	21,9	Рівненська обл.	2,4
Тернопільська обл.	21,4	Житомирська обл.	2,3
Харківська обл.	19,5	Чернівецька обл.	2,2
м. Київ	18,9	Тернопільська обл.	2,2
Сумська обл.	17,8	Чернігівська обл.	1,1

\* Коефіцієнт активності — це кількість звернень з позовними заявами (скаргами) до судів першої інстанції на певній адміністративно-територіальній одиниці з розрахунку на 10 тис. осіб населення, яке мешкає на тій самій території.

Слід відзначити, що основне навантаження під час виборчої компанії 2010 року випало на суддів місцевих загальних судів, що становило 97,9 відсотка загальної кількості позовних заяв.

За судовим захистом своїх виборчих прав до суду звернулося 32,5 тис. виборців. Також 835 заяв надійшло від кандидатів на пост Президента України та їх довірених осіб, 137 заяв від партій та їх блоків і 310 заяв від виборчих комісій.

Як і в попередні вибори, переважна більшість позовних заяв — це заяви щодо уточнення списку виборців — 32,4 тис. (95,8 %). Близько 1,5 тис. заяв було повернуто, залишено без розгляду або відмовлено у відкритті провадження. Зазвичай ці справи розглядаються із задоволенням позову. Загальна кількість справ цієї категорії, розглянутих з прийняттям постанови, становить майже 30 тис. справ, задоволено — 27,9 тис. (93 %).

До судів надійшло 1177 заяв щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій. Щодо оскаржень рішень Центральної виборчої комісії до судів надійшло 180 заяв, проте з прийняттям постанови розглянуто 61 справу, а задоволено кожну четверту. 17 січня 2010 року Київський апеляційний адміністративний суд скасував рішення Центральної виборчої комісії, яке дозволяло вносити у день голосування у списки виборців зміни за рішенням дільничних виборчих комісій. Деякі дільничні виборчі комісії вирішили користуватися рішенням ЦВК і навіть підкріпили це власним голосуванням, а інші дільничні комісії дотримувалися рішення суду й відмовляли виборцям у можливості потрапити в додаткові списки у день голосування.

На рішення, дії чи бездіяльність дільничних комісій та їх членів надійшло 542 позовних заяви. Половина цих заяв стосується організації голосування на виборчій дільниці.

Щодо підсумків голосування в межах територіального виборчого округу та підрахунку голосів на виборчій дільниці до судів надійшло 62 позовні заяви, стосовно 17 вирішено питання про залишення їх без розгляду або про повернення позивачу. З прийняттям постанови розглянуто 39 справ, із задоволенням позову лише 2.

Розглядалися судами справи щодо рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Загальна кількість розглянутих справ цієї категорії — 103 справи, кожна третя з них задоволена, із закриттям провадження в справі — 45.

Оскаржувалися також рішення, дії чи бездіяльність інших суб'єктів виборчого процесу. До адміністративних судів надійшло 60 позовних заяв, у яких оскаржувалися дії кандидатів та їх

довірених осіб. У двох справах, які розглянуті з прийняттям постанови, позов задоволено. Лише 5 заяв надійшло на рішення, дії і бездіяльність політичних партій (блоків).

На спростування опублікованих засобами масової інформації неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата, надійшло 12 заяв, половину з них розглянуто із задоволенням позову.

На розгляд місцевих загальних судів у 2010 році надішли 96 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з проведенням виборів Президента України, з них: 53 — порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, 30 — виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск. У зв'язку з неналежним оформленням 16 матеріалів судами повернуто органам, що склали протоколи про адміністративні правопорушення. Провадження у справах 9-ти осіб за результатами розгляду протоколів закрито у зв'язку з відсутністю складу правопорушення, 61 особу оштрафовано на суму 35,1 тис. грн. Під час виборів 2004 року до судів надійшло 84 протоколи, штраф накладено на 28 осіб і сума складала лише 1,6 тис. грн.

Станом на 31 березня 2010 року до судів надійшло 7 кримінальних справ про злочини проти виборчих прав і свобод громадянина (статті 158 і 158<sup>1</sup> Кримінального кодексу України), з них розглянуто 5 справ з постановленням обвинувального вироку щодо цієї ж кількості осіб, 2 із закриттям провадження у справі. Три особи оштрафовано на суму 5,1 тис. грн., одну особу засуджено до виправних робіт, а ще одну особу звільнено від покарання.

До апеляційних адміністративних судів надійшло 287 справ за апеляційними скаргами. Усього переглянуто 228 постанов (ухвал), з них 159 судових рішень залишено без змін. Серед переглянутих судових рішень однаково частку становили справи щодо уточнення списку виборців, рішення, дії чи бездіяльність окружних та дільничних виборчих комісій. Щодо підсумків голосування в межах територіального виборчого округу та підрахунку голосів на виборчій дільниці апеляційними судами переглянуто 46 судових рішень, з них 29 (63%) залишено без змін.

**Антоніна ПОЛИЩУК,**  
заступник начальника управління —  
начальник відділу статистики  
загальних судів

*Державної судової адміністрації України*

РЕГІОН

## НОВОСІЛЛЯ ВІЙСЬКОВОГО СУДУ

*У Сімферополі відбулося урочисте відкриття нового приміщення Військового місцевого суду Сімферопольського гарнізону*

Нова будівля, розташована в центрі міста, надана суду Міністерством оборони України. До цього тут містилося військове училище.

Відповідні кошти на проведення ремонтних робіт були надані Державною судовою адміністрацією України. На сьогодні нові приміщення Військового суду — одні з небагатьох у Криму, що відповідають вимогам здійснення судочинства. Стара будівля суду перебувала в аварійному стані та становила загрозу як для працівників установи, так і для учасників судового процесу.

Додамо, що Військовий місцевий суд Сімферопольського гарнізону був створений у 1992 році на базі військового трибуналу. Його юрисдикція з розгляду кримінальних справ поширюється на всі військові частини, розташовані на території Криму. Щороку судом розглядається близько ста судових справ про скоєння військових злочинів.



Традиційну стрічку перерізає голова постійної комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим з правових питань, правопорядку та надзвичайних ситуацій Петро Запорожець.

РЕГІОН



Урочистий момент відкриття: начальник ТУ ДСА в АР Крим Марина Трошина.



Голова Військового суду Сімферопольського гарнізону Сергій Лівінський.

*За інформацією ТУ ДСА в АР Крим*

## РЕГІОН



Юрій ГОНЧАРУК,

начальник Територіального управління державної судової адміністрації у Чернівецькій області

## ЗАКОНОДАВЧА ЗАРЕГУЛЬОВАНІСТЬ ПИТАНЬ ДОБОРУ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДИ СУДДІВ ШКОДИТЬ ІНТЕРЕСАМ ДЕРЖАВИ

Як відомо, 20 – 22 квітня в м. Києві відбувся міжнародний саміт з питань здійснення в Україні судово-правової реформи "Суди і суспільство. Працюємо разом заради підвищення довіри суспільства до судів". Зібрання тривало 3 дні й характеризувалося як широким рівнем представництва, так і високим авторитетом його організаторів. До участі в роботі саміту запрошувалися представники широкої юридичної громадськості (не лише суддівської), Міністерства юстиції та Вищої ради юстиції України, Академії суддів України, ДСА України, народні депутати. Були також запрошені й керівники усіх територіальних управлінь державної судової адміністрації.

Додамо, що організатором саміту виступило Агентство з міжнародного розвитку США (USAID). В Україні воно реалізує декілька важливих програм. Даний саміт був організований у рамках проекту "Україна: верховенство права". Співорганізаторами заходу стали Європейський Союз та Рада Європи, а також ціла низка українських та зарубіжних асоціацій, що допомагають Україні в справі реформування судової системи. Саміт відбувся за підтримки Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів України та Ради суддів України.

І наша сьогоднішня розмова з одним із його учасників – начальником Територіального управління державної судової адміністрації у Чернівецькій області Юрієм Гончаруком, який поділився з нашим кореспондентом своїми враженнями від роботи саміту.

– Юрію Георгійовичу, як була організована робота саміту, і які проблемні питання судової реформи в Україні обговорювалися?

– Для початку зазначу, що обговорення проблем, винесених на саміт, відбувалося переважно, за секційним принципом. Цілком зрозуміло, що керівники територіальних управлінь державної судової адміністрації, в тому числі і я, намагалися відвідати засідання тих секцій, тематика роботи яких мала якщо не пряме, то хоча б опосередковане відношення до роботи органів ДСА. Досить цікаво, зокрема, була побудована робота секцій, на яких обговорювалися питання добору суддів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, професійної етики суддів, працівників судового апарату, їх

навчання. Дуже актуальним видалось обговорення питань підвищення ефективності роботи судового апарату й ролі в цьому автоматизації всіх діловодних процесів у судах. Як відомо, судове діловодство – досить складна й об'ємна частина роботи суду, яка, крім належного професіоналізму, вимагає до себе великої уваги, скрупульозного підходу й багато часу. Такий підхід особливо необхідний у сфері обліку судових справ. Тому важливо за допомогою сучасних технічних засобів та інформаційних систем відійти від рутинних форм і засобів, суттєво спростити ці процеси й цим полегшити роботу працівників. До речі, нині в судах нашої області опрацьовується плотний проект такої програми, яка після доопрацювання, врахування виявлених недоліків

буде впроваджена в практику роботи усіх загальних судів України.

**— Хто з відомих правників, депутатів, представників органів судової влади представив на саміті свої пропозиції чи проекти з проблемних питань, які обговорювалися на засіданнях секцій?**

— На пленарному засіданні ми заслухали дві ключові доповіді — лорда Гаррі Вульфа, колишнього Голови Верховного Суду Англії та Уельсу (доповідь відбувалася через відеозв'язок), та Голови Верховного Суду України Василя Онопенка. В секціях найбільш ґрунтовними були доповіді та повідомлення (із зарубіжних гостей): Вільяма Даффі — судді Федерального окружного суду США; Чарльза Еріксена — колишнього віцепрезидента Національного центру судів штатів із США; Пітера Соломона — професора університету Канадського міста Торонто; Штефана Гасса — члена правління Міжнародної асоціації суддів, судді апеляційного суду Швейцарського міста Базель та інших.

З українського боку, на мій погляд, цікавими були виступи Голови Вищого адміністративного суду України Олександра Пасенюка, Голови Вищої ради юстиції України Володимира Колесниченка, ректора Академії суддів України Ірини Войтюк, Голови Державної судової адміністрації України Івана Балаклицького, суддів різних судових інстанцій та юрисдикцій, представників вищої та окружних кваліфікаційних комісій суддів, керівників апаратів судів.

**— І що цікавого можна виділити з почутого?**

— Можу викласти свою думку стосовно доповідей, виголошених лише на тих секційних засіданнях, учасником яких мені довелося бути. Я підтримую всіх доповідачів у тому, що сьогодні необхідно вдосконалювати процедуру добору професійних кадрів для суддівського корпусу. В цьому плані пропонувалися нові для нас підходи до проведення екзаменаційних випробувань кандидатів, удосконалення змісту і форм співбесід з ними, визначення психологічної готовності кандидата до роботи на посаді судді. Прозвучали, зокрема, пропозиції про збільшення вікового цензу для зайняття посади судді й стажу роботи в галузі права. Все це добре і впровадження цих пропозицій в практику принесло би безсумнівну користь для підвищення професіоналізму суддівського корпусу. Разом з тим ми переконані, що підвищуючи вимогливість до кандидатів, одночасно слід було б подбати про спрощення процедур їх відбору, скорочення кількості інстанцій, які вирішують питання бути кандидату суддею чи ні.

Посудіть самі. Нині претендент на зайняття посади судді мусить "пройти" низку інстанцій. Для того, щоб оформити заяву та пакет інших необхідних документів, він повинен з'явитися до територіального управління Державної судової адміністрації. Якщо він проживає у віддаленому районі, йому потрібно добиратися до управління не менше, аніж за півтори-дві сотні кілометрів. Для того, щоб зібрати й подати всі необхідні документи, не виключено, що доведеться відвідати управління ще раз. Відтак для здачі кваліфікаційного іспиту

необхідно з'явитися до окружної кваліфікаційної комісії, яка розташована навіть не в сусідньому обласному центрі (наша область належить до юрисдикції кваліфікаційної комісії Львівського апеляційного округу).

Здавши іспит і отримавши позитивний висновок кваліфікомісії, такий громадянин зараховується до кадрового резерву й очікує повторного виклику до окружної кваліфікомісії, яка, в разі відкриття суддівської вакансії, має провести конкурсний відбір із кандидатів на зайняття вільної посади й дати рекомендацію переможцю конкурсу про те, що він може бути суддею саме цього суду. В даному разі це теж потребує особистого спілкування членів кваліфікомісії з таким кандидатом, а значить, його приїзду до місцезнаходження комісії. Далі органи Державної судової адміністрації спрямовують увесь комплект документів щодо кандидата до Голови Верховного Суду України, який зі своїм поданням скеровує їх до Вищої ради юстиції. До Києва кандидату теж необхідно з'явитися двічі — один раз на засідання секції, другий раз — на пленарне засідання Вищої ради юстиції. І в першому, і в другому разі з ним проводять співбесіду. Але як би там не називали форму спілкування з кандидатом, все одно це є черговим іспитом для нього.

За результатами такої співбесіди кандидату може бути відмовлено у внесенні подання на призначення на посаду судді: позитивні висновки й рекомендації кваліфікаційної комісії для Вищої ради юстиції не є обов'язковими. Якщо ж кандидат за результатами проведених співбесід отримав позитивне рішення, то його очікує ще один виклик до столиці — тепер уже до Адміністрації Президента України, де з ним проводять співбесіду. За її результатами кандидату також може бути відмовлено у призначенні на посаду судді. Зауважу ще, що критеріїв, якими послуговуються ці високі державні інстанції при прийнятті рішення про відмову, немає, а тому такі рішення, здебільшого, немотивовані. Всі ці процедури, як правило, тривають рік, а то й більше.

Небезпідставно виникає запитання: а яка в даному разі роль кваліфікаційної комісії, якщо її позитивні рішення щодо кандидата для Вищої ради юстиції і Адміністрації Президента є суто формальними? Чи не краще було б зосередити і перевірку поданих кандидатом документів, і здавання ним кваліфікаційного іспиту та психологічних тестів, і проведення співбесіди з кандидатом в одній інстанції — Вищій раді юстиції, яка є єдиним конституційним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі? При цьому, для проведення всіх цих процедур, можна запросити кандидата до столиці на 2—3 дні, але лише один раз. І ще зауважу: всі ці виїзди (проїзд, проживання, харчування) потенційний кандидат здійснює за власний рахунок. При цьому в нього неминуче й неодноразово виникають проблеми на роботі, бо на час виїздів кожного разу треба випрошувати відпустку без збереження заробітної плати. Чи під силу все це, скажімо, людині, яка отримує скромну заробітну плату (800 грн

на місяць) в судовому апараті чи в іншому державному органі? І чи дотримується в даному разі право кожного, хто відповідає конституційним вимогам, на зайняття посади судді?

Приблизно таку ж процедуру проходить і суддя, який претендує на призначення його суддею безстроково. Але в цьому випадку остаточне рішення приймає не Президент, а Верховна Рада України.

І ще один нюанс. Нерідко кандидату для проходження процедури у відповідній інстанції доводиться приїздити по кілька разів. Бо то не зібралася у повному складі Вища рада юстиції, то немає кворуму в комітеті Верховної Ради з питань правосуддя, то заблокована робота самої Верховної Ради. А тому розгляд питань щодо кандидатів все відкладається на невизначений термін. Рішення про обрання на посаду судді безстроково суддя, в якого минув 5-річний термін повноважень, може чекати і півроку, і рік, і навіть більше. І в якому статусі весь цей час він перебуває? Він суддя, бо з посади не звільнений, але без повноважень розглядати справи не може. Їх у цей час розглядають інші судді. Проте незароблена ним заробітна плата впродовж усіх цих місяців не виправдані тяганини йому справно виплачується. Хіба це державницький підхід? І не вина судді в цьому. Принагідно хочу зауважити, що органи Державної судової адміністрації завжди завчасно спрямовують матеріали щодо кандидатів до відповідних інстанцій із тим, щоб там мали можливість розглянути їх і прийняти відповідне рішення своєчасно.

Така бюрократична тяганина негативно позначається на строках і якості розгляду судових справ. Особливо це відчутно в тих судах, де за штатним розписом лише 3–4 судді. При цьому розглядає справи один, а решта — вимушено простоює.

**— Який же вихід з цієї ситуації Ви бачите й наскільки він реальний?**

— Вихід один — внести до чинного законодавства норму про те, що в разі, коли у судді закінчився 5-річний строк повноважень, він продовжує розглядати справи до прийняття рішення про його обрання на посаду судді безстроково або про його звільнення з посади. Не треба також чекати рішення Верховної Ради про звільнення судді у зв'язку з досягненням 65-річного віку. Все одно на цьому його діяльність як судді закінчується. В такому разі достатньо, щоб голова відповідного суду видав наказ про звільнення судді у зв'язку з досягненням ним граничного віку перебування на цій посаді. Проект закону щодо звільнення суддів, обраних безстроково, прийнятий Верховною Радою в першому читанні, навпаки ускладнює, заформалізовує порядок звільнення судді, який досяг 65-річного віку.

**— Сьогодні і в засобах масової інформації, і серед депутатського корпусу, і серед широкої громадськості точиться багато розмов про недоцільність довічного призначення на посади суддів. А яка Ваша думка з цього приводу?**

— Довічного призначення на посади суддів немає. Уявіть собі, що Всевишній дарував судді довге життя,

дав йому можливість дожити до 90, а то й до 100 років. Але це не означає, що суддя може здійснювати свої повноваження довіку, тобто впродовж всього свого життя, яким тривалим воно не було б. Відповідно до ст. 128 Конституції України перше призначення на посаду судді здійснюється Президентом України строком на 5 років. Усі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково в порядку, встановленому законом. Безстроково — не значить довічно. Це означає, що Верховна Рада обирає суддю без зазначення строку. Законом "Про статус суддів" встановлено вікову межу — 65 років, до якої суддя може перебувати на посаді. Звичайно ж, він може вийти у відставку й раніше, якщо досяг встановленого законом стажу суддівської роботи.

Що ж до доцільності збереження безстрокового обрання, то зазначу, що таке обрання є однією з важливих гарантій забезпечення принципу незалежного статусу суддів, виключення можливостей незаконного впливу на них шляхом потенційної загрози позбавлення їх права займати посаду шляхом відмови в черговому призначенні, якщо вирішення питання про таке призначення відбуватиметься періодично, через певний строк. До речі, в європейських державах призначення суддів на посади без зазначення строку є звичайною нормою. Як повідомила в своїй доповіді на саміті суддя з Австрії Доріс Обередер, там, за конституцією, всі судді призначаються безстроково і теж до досягнення 65-річного віку. Ніякого первісного призначення на 5-річний строк, як у нас, в Австрії немає.

**— А як Ви сприйняли рекомендації саміту щодо вдосконалення роботи з працівниками судового апарату, їх добору, навчання, етики поведінки?**

— На моє переконання, в процесі судової реформи необхідно здійснити заходи, які б суттєво підвищили рівень професійності та відповідальності цих працівників. Проте цей процес не повинен ґрунтуватися переважно на розширенні кількості різних заборон та обмежень для цієї категорії державних службовців.

На саміті нам було запропоновано для ознайомлення кілька проектів нормативних документів, що мають на меті врегулювати поведінку працівників судів — від звичайних правил, до законів і навіть кодексів. Ознайомлення з цими документами створило враження, що їх автори немовби змагаються між собою в тому, які б ще додаткові заборони та обмеження встановити для цієї категорії працівників. Практично кожна норма із запропонованих проектів розпочинається зі слів: "працівник не повинен", "працівнику забороняється", "працівник зобов'язаний" і т.д. При цьому чомусь не береться до уваги, що щодо державних службовців суду діють ті ж самі обмеження й заборони, які розповсюджуються на всіх держслужбовців відповідно до Законів України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією". Крім того, загальнообов'язковими для всіх працівників, на яких покладено виконання функцій держави (т. зв. публічних працівників), є правила поведінки державних службовців, затверджені Головердержслуж-

бою України, а для держслужбовців суду, помимо цього, і Правила поведінки працівників суду, затверджені Радою суддів України. А персонально для кожного затверджується ще й посадова інструкція. На мій погляд, всі вимоги щодо публічних працівників, викладені у цих законодавчих та нормативно-правових документах, є цілком достатніми. А тому немає необхідності розширювати й доповнювати їх перелік. До речі, наші іноземні гості на саміті зробили небезпідставні зауваження з приводу зарегульованості представлених проектів документів щодо поведінки працівників суду.

Нам зрозумілим є прагнення держави мати в судовій системі виключно високопрофесійних, добросовісних, високоморальних працівників. Але чи відповідає вимогам моральності подальше розширення заборон та обмежень для цих працівників при збереженні державою нинішнього рівня оплати їх праці? Адже той же помічник судді чи судовий розпорядник або секретар судового засідання завжди працюють поруч із суддею, разом із ним відчувають на собі не тільки фізичне, а й психічне навантаження, яке є неминучим в установі, де щоденно вирішуються конфліктні справи, нерідко з трагічними ситуаціями. Заробітна ж плата у них — на рівні мінімальної.

— **Як, на Вашу думку, мало би реформуватися судове адміністрування? Як при цьому мала би бути врахована роль органів Державної судової адміністрації і роль судових адміністраторів на місцях — голів судів, їх заступників, керівників апаратів судів?**

— У чинному законі "Про судоустрій України" роль голови суду, як керівника судової установи, визначена, в основному, за старою, аморфною формулою, яка збережена ще з радянських часів, а саме: "здійснює організаційне керівництво судом". При цьому законодавець навіть в узагальненому вигляді не уточнює, що саме він вкладає в поняття "організаційне керівництво". Не виз-

начено шляхи взаємодії голови суду з органами Державної судової адміністрації, як і не визначено цих шляхів у зворотньому напрямку. Невідомо, які саме питання при здійсненні своїх адміністративних функцій голова суду може ставити перед судовою адміністрацією, і навпаки: в якій частині судова адміністрація є носієм повноважень щодо голови суду як головного адміністратора в суді? Голова суду (як суддя) при здійсненні процесуальних повноважень, є, як і кожний суддя, незалежним. Але чи повністю він незалежний там, де виконує суто адміністративні повноваження і є одним із суб'єктів адміністративно-правових відносин? Бо розповсюдження принципу незалежності суддів і на суто адміністративно-правові відносини між головою суду й судовою адміністрацією може, за певних обставин, призвести до того, що територіальні управління ДСА не матимуть змоги витребувати із судів ні табеля обліку робочого часу, ні інших документів, необхідних для нарахування заробітної плати, ні розрахунків потреб суду для складання бюджетного запиту на наступний рік, ні пропозицій щодо штатного розпису апарату суду, ні багато іншого, без чого органам державної судової адміністрації ніяк не обійтися при виконанні своїх функцій. Усі ці питання необхідно врегулювати на законодавчому рівні.

— **Нині ми чуємо й читаємо багато пропозицій щодо зміни підпорядкування Державної судової адміністрації України та її територіальних органів. Яка Ваша думка з цього приводу?**

— До структури якої гілки влади нас би не віднесли — виконавчої, як це є на даний час, судової чи законодавчої, ми завжди будемо стояти, як і стояли до цього часу, на боці законних інтересів судів. Але ми переконані, що просто зміна підпорядкування органів судової адміністрації до суттєвих змін на краще в справі забезпечення судів не приведе. Бо єдиним джерелом цього забезпечення є Державний бюджет України, який формується не судовою гілкою влади (і не повинен формуватися), а виконавчою та законодавчою владами. А при формуванні державного бюджету їм доводиться враховувати потреби не лише судів, а й багато-багато інших потреб країни. Доки фінансові можливості держави обмежені, потреби судів (і не тільки судів) задовольнятимуться за наявними можливостями.



Під час форуму: Голова ДСА України І. Балаклицький (зліва) та Голова ВАСУ О. Пасенюк.



## РЕГІОН



## ПРИМІЩЕННЯ ДЛЯ СУДУ ЗБУДУЮТЬ ІНВЕСТОРИ

**Петро ПОДОЛЯН,**  
начальник Територіального управління державної судової адміністрації  
в м. Києві

*Нещодавно столична містобудівна рада затвердила проект реконструкції з добудовою та надбудовою будівель Святошинського районного суду міста Києва по вул. Якуба Коласа, 25–27, розробленого на замовлення Територіального управління державної судової адміністрації в м. Києві в рамках Міської програми сприяння в забезпеченні діяльності судів загальної юрисдикції та інших судових органів у м. Києві на 2008–2010 роки "Столичним судам – європейський рівень".*

Усі необхідні роботи виконала за власні кошти приватна інвестиційна компанія ТОВ "ВВ Інвест", якою було представлено готову проектну документацію та планшети, виготовлені інвестором із залученням ТОВ "Інститут сучасного проектування". Серед запрошених на засідання містобудівної ради були начальник Територіального управління державної судової адміністрації в м. Києві Петро Подолян, голова Святошинського районного суду Михайло Біда, з боку інвесторів – Ірина Сапунова та Микола Поваляєв, від розробників проекту – ТОВ "Інститут сучасного



проектування" – Роман Файнберг і Володимир Гусаков, а також депутат Київради Павло Тесленко.

Варто зазначити, що відповідно до інвестиційних зобов'язань інвестор не лише компенсує вартість приміщень по вул. Жиланська, 142 "А" та "Б" площею 1760,5 кв. м, а й спроектує понад 8000 кв. м приміщень суду та побудує й передасть місту додатково 4000 кв. м приміщень, що є безпрецедентним випадком у роботі теруправління ДСА та викликає повагу до інвесторів.

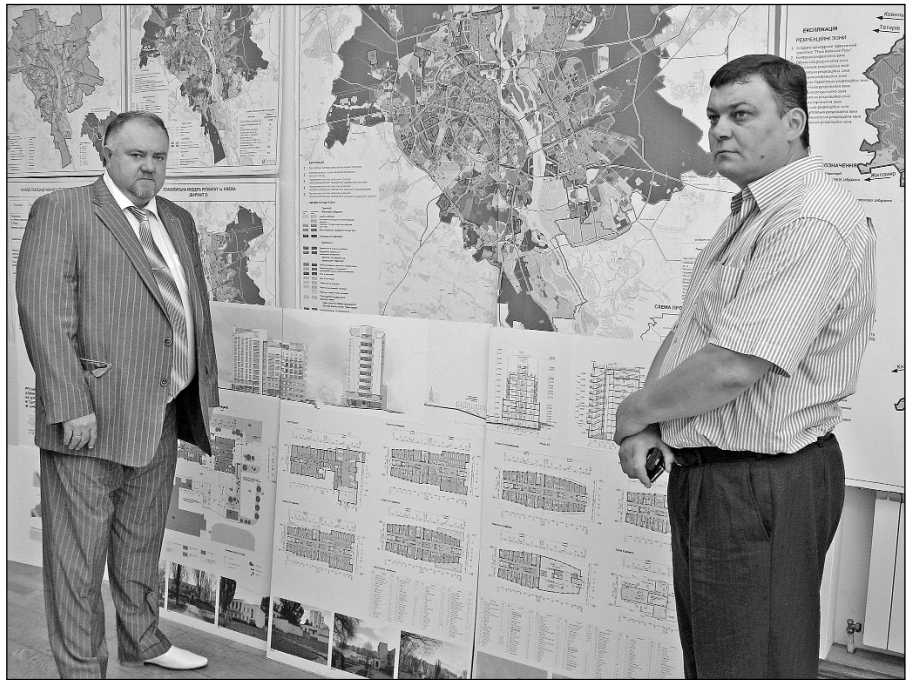
Згідно із завданням будівництва та проектування поділено на дві черги. Особливістю вирі-

шення першої черги є те, що існуюча двоповерхова будівля суду має функціонувати до повної здачі в експлуатацію блоку "А", а будівельно-монтажні роботи по зведенню блоку "Б" повинні розпочинатися після введення в експлуатацію першої черги та перенесення службових приміщень з існуючої двоповерхової будівлі до згаданого блоку "А".

Реалізація вказаного проекту значно поліпшить здійснення судочинства в місті Києві, адже на сьогодні Святошинський районний суд розташований в трьох приміщеннях, які не відповідають вимогам, що пред'являються до районних (міських) судів.

Тривалий час ТУ ДСА намагалося залучити для вирішення проблеми державні кошти, однак лише завдяки згаданій Міській програмі з'явилася можливість забезпечити суд приміщеннями, які б відповідали європейським нормам, вимогам контролюючих служб та, нарешті, забезпечили б належні умови роботи для працівників суду та більше зручностей для його відвідувачів.

Спільний ефективний рух уперед, розуміння необхідності якісних змін та конструктивна взаємодія міської влади, ТОВ ВВ "Інвест" та ТУ ДСА в м. Києві щодо забезпечення районних судів міста сучасними, придатними до відправлення правосуддя приміщеннями, є запорукою подальшого належного виконання інвестором своїх зобов'язань.



Слід сказати, що за умови спрощення процедур відведення земельних ділянок та узгодження проектної документації для державних установ, реалізація подібних проектів була б можливою значно частіше. У той час як обмежені бюджетні фінансові ресурси не дають змоги вирішити проблему забезпечення судів приміщеннями (це стосується всіх регіонів), то залучення інвестицій матиме лише позитивні наслідки. При цьому заощаджуватимуться державні кошти, які можна буде спрямувати на інші, не менш важливі сфери розвитку та забезпечення судової системи.

Подальше втілення задумів та напрацювань у відведенні земельних ділянок та будівництві нових приміщень — впевнений рух уперед для реалізації судової реформи, побудови збалансованої, незалежної та ефективної системи правосуддя в Україні і втілення намірів влади зрушити, нарешті, цю реформу з мертвої точки є гідним стимулом для майбутньої ефективної роботи територіального управління. За підтримки Київської міської та державної влади, переконаний, рівень забезпечення районних судів столиці придатними до відправлення правосуддя приміщеннями значно зросте, що, в свою чергу, покращить умови роботи працівників апарату судів та доступність до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів киянам і гостям столиці.



## МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

## МАНТІЯ СУДДІ ДЛЯ СТУДЕНТА

*28 квітня в приміщенні Вінницького окружного адміністративного суду відбувся основний етап конкурсу "Навчальний судовий процес"*

Оскільки такого роду захід проходив в Україні вперше, тому в цей день, крім учасників конкурсу, якими були студенти 4–5 курсів Львівського національного університету ім. І.Франка, Одеської національної юридичної академії та Вінницького інституту Міжрегіональної академії управління персоналом, до Вінниці прибули й високі державні посадовці та відомі в сфері реформування української судової гілки влади іноземці, які і входили до складу журі, а саме: Голова Вищого адміністративного суду України Олександр Пасенюк, голова Вінницького окружного адміністративного суду Віталій Кузьмишин, голова кваліфікаційної комісії адміністративних судів Олег Сергейчук, представник Німецького фонду міжнародного правового співробітництва, президент адміністративного суду м.Трір (Німеччина) Георг Шмідт, керівник проекту "Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби України" Еді Фракассіні, суддя Вищого адміністративного суду Польщі пан Анджей Зелінський, голова воєводського адміністративного суду м.Познань (Польща) Єжи Станковські, директор Інституту підготовки професійних суддів Одеської національної юридичної академії О. Тодшак тощо.

Із перших хвилин, коли студент Львівського національного університету ім. І.Франка Д. Антошак, який виконував роль судового розпорядника, розпочав огляд судової зали, стало зрозуміло, що рівень підготовки учасників високий і боротьба бу-



де запекло. І справді конкурсанти намагалися якомога ближче дотримуватися процесу ведення судового засідання, а деякі студенти, які під час, наприклад, одного засідання були одягнуті в мантію судді, вже під час другого засідання сиділи на місці свідка або позивача. Членів журі вразили й артистичні здібності учасників, адже якщо від команди, яка представляла сторону суду, вимагалось якнайближче дотримуватися процесуальних норм ведення судового засідання, то сторони позивача та відповідача мали проявити й свої артистичні та ораторські здібності.

Спілкуючись з іноземними гостями важко було не помітити їхнє здивування, оскільки вони явно не очікували, що рівень підготовки конкурсантів буде на такому високому рівні. Жодній із команд вони не могли надати перевагу, оскільки свої ролі студенти виконували вперше в своєму житті, і кожний з учасників це робив по-різному. І дійсно з проблемою визначення команди-переможця зіткнулися не лише іноземці, а й інші учасники процесу. Відтак по закінченні конкурсних судових засідань поважне журі на чолі з О. Пасенюком після довгого та жвавого обговорення одностайно погодилися не називати найкращу команду, а визначити найкращих учасників відповідно до їх ролей. Так, диплом за найкращу гру в ролі судді отримала Марина Сумак (Вінницький інститут МАУП), за роль "найкращий пози-



вач" — Майя Кондратюк (ВІ МАУП), за роль "найкращий відповідач" — Катерина Фединак та Христина Плюта (ЛНУ), за роль "найкращий судовий розпорядник" — Данило Антошак (ЛНУ), за роль "найкращий свідок" — Анатолій Пастушок (ЛНУ), за роль "найкращий секретар судового засідання" — Іван Хомич (ОНЮА). Окрім того, студенту ОНЮА Максиму Лоджуку було вручено заохочувальну відзнаку — за гру в ролі "судді".

Насамкінець зазначимо, що конкурс "Навчальний судовий процес" організовано Вінницьким окружним адміністративним судом за підтримки Німецького фонду міжнародного правового співробітництва і відділу освіти

та науки Вінницької облдержадміністрації. Головною його метою було підвищення професійного рівня судочинства в Україні, рівня правової культури професійних юристів та громадян, запровадження високих стандартів судового розгляду в адміністративних справах, повернення уваги до адміністративного законодавства й особливостей правовідносин між органом державної влади та громадянином, популяризація основних професій апарату суду — таких, як помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, надання специфічних практичних навиків студентам вищих навчальних закладів юридичних спеціальностей.



## ВИЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ СУДУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

*У Верховному Суді України за сприяння проекту ЄС "Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби" (далі — Проект) відбувся навчальний тренінг для голів апеляційних судів, присвячений визначенню показників ефективності роботи суду.*

У тренінгу взяли участь голови апеляційних судів областей: Волинської — Петро Філюк, Дніпропетровської — Володимир Віхров, Донецької — Валентина Лісова та її заступник Валентина Шабанова, Закарпатської — Сергій Демченко, Запорізької — Віктор Городовенко, Івано-Франківської — Павло Гвоздик, Київської — Юрій Нечипоренко, Луганської — Анатолій Візір, Чернівецької — Олексій Черновський та інші.



Із типами показників, їх ефективним використанням в управлінні та методами збирання необхідних статистичних даних присутніх ознайомив експерт Проекту Аксель Кьютц. Він також проаналізував діяльність місцевих загальних судів України на прикладі трьох модельних судів.

Експерт Проекту, экс-головний адміністратор Комерційного суду м. Копенгагена Фінн Кігельманн розповів про систему судоустрою Данії та поділився досвідом визначення показників, які використовуються для оцінки ефективності управління судами в цій країні. Основними з них є: розподіл справ за категоріями; кількість зареєстрованих і завершених справ; використання часу на одну справу та тривалість її розгляду; кількість справ на один повний рік роботи однієї особи; час, витрачений на менеджмент тощо.

Цей тренінг завершив програму навчання голів судів та керівників апарату сучасним методом управління. Додамо, що в березні цього року відбувся подібний захід зі стратегічного планування, а в квітні — з управління змінами. Вітчизняні експерти проводили інтерактивні тренінги із загаль-



них питань сучасного управління, а експерти — представники судових систем країн ЄС — навчали сучасним технікам та методам управління в судах і зорієнтували щодо особливостей їх застосування. Кожному учаснику було вручено сертифікат Проекту, який засвідчує участь у навчальній програмі 2009—2010 р.р. з питань загального менеджменту.



## НОВІ НАВЧАЛЬНІ МОДУЛІ ДЛЯ СУДДІВ

**Одним із важливих напрямків співробітництва Українсько-канадського проекту судової співпраці та Академії суддів України (далі — АСУ) є удосконалення підготовки суддівських кадрів, сприяння максимальному наближенню підготовки кадрів до потреб судової практики. З цією метою за підтримки Проекту в АСУ проводяться навчально-практичні семінари; розробляються та впроваджуються нові навчальні модулі, програми та курси для суддів та працівників апарату судів; публікуються інформаційно-просвітницькі та навчально-методичні матеріали.**

Уже незабаром вийдуть з друку навчальні посібники до модулів "Управління судовим процесом" та "Основи доказового права", які розробляли фахівці Національного судового інституту Канади разом із судьями-викладачами АСУ; готові до видання навчальні модулі "Реорганізація робочого процесу", "Доступ до правосуддя і обслуговування клієнтів", "Управління проходженням справ", розроблені на основі посібника "Сучасне управління в суді" — колективної праці вітчизняних і канадських науковців та практиків, в тому числі суддів та працівників апарату модельних судів Українсько-канадського проекту судової співпраці; переданий до видавництва навчально-методичний посібник для суддів та працівників апарату судів "Основи гендерної рівності" та методичні рекомендації для викладачів даного курсу.

Слід зазначити, що за ініціативи та організаційно-фінансової підтримки Українсько-канадського проекту судової співпраці в рамках навчального процесу Академії суддів України з початку 2010 року відбулося 4 ознайомчих семінари з гендерної проблематики, в яких взяли участь 86 суддів та 19 працівників апарату з різних областей України.

\* \* \*

19 травня — відповідно до графіку навчального процесу Академії суддів України — відбувся черговий ознайомчий семінар із питань гендерної рівності, в якому взяли участь 19 помічників і консультантів місцевих та апеляційних загальних судів Вінницької, Житомирської, Київської, Черкаської, Чернігівської областей та міста Києва.

Основною темою обговорення було питання забезпечення права жінки і чоловіка на рівне ставлення



Учасники семінару відпрацьовують свої "ролі".

у професійній і приватній сферах та можливості захисту й відновлення порушених прав у суді. Окреслюючи гендерну стратегію Українсько-канадського проекту судової співпраці, координатор Проекту Людмила Чернявська зазначила, що в умовах комплексного впровадження гендерної складової в законотворчу діяльність працівникам судів надзвичайно важливо бути обізнаними з сутністю гендерної рівності; з національними та міжнародними механізмами забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, адже це забезпечить бачення перспективи реалізації нормативних документів для подолання гендерних протиріч, сприятиме неупередженому ставленню, розширенню практики захисту від гендерної дискримінації через судові справи.

З інтерактивними лекціями щодо міжнародного досвіду гендерних перетворень, забезпечення права на рівне ставлення на робочому місці, в сім'ї виступили відомі науковці Тамара Мельник, Валентина Бондаровська, Мар'яна Євсюкова. Вони обговорили з учасниками семінару механізми правового захисту від гендерної дискримінації; здійснили аналіз національного законодавства на предмет відповідності міжнародним нормативно-правовим актам; окреслили основні положення гендерного інтегрування в судовій системі.

У ході семінару наводилися приклади гендерних стереотипів, механізми їх дії та негативні ефекти; визначалися шляхи подолання гендерних стереотипів та упередженості в судах. Наголошувалося, що суди повинні бути взірцем дотримання прав людини, в тому числі рівних прав жінок і чоловіків, а це передбачає дійсно рівний доступ для чоловіків і жінок: суддів, адвокатів, співробітників і сторін у судовому процесі; належний стиль спілкування та норми поведінки — без проявів мовного сексизму, поблагливого чи принизливого ставлення до представників однієї зі статей.

Учасники семінару — консультанти та помічники суддів — погодилися, що їх щоденна діяльність, їхнє ставлення, поведінка є однією з важливих кате-

горій, що конструктивно впливають на утвердження гендерної рівності в суспільстві.

### Тренінги для тренерів

Оскільки в суддівській освіті в переважній більшості діє принцип "рівний навчає рівного": суддям викладають їх більш досвідчені колеги, то в цих умовах особливої ваги набуває питання підготовки суддів до викладацької діяльності. Адже відомо, що викладання дорослим слухачам має свою специфіку, що передбачає, в першу чергу, активне застосування інтерактивних технологій: "мозкових штурмів", рольових ігор, різноманітних практичних вправ, за допомогою яких встановлюється зв'язок з практичним досвідом учасників тренінгу, відпрацьовується та аналізується новий досвід.

Саме новітні методики викладання для дорослої аудиторії створюють сприятливі умови для активного включення учасників семінару в процес викладання; заохочують їх до відкритого спілкування, надання зворотнього зв'язку, до визначення та аналізу проблем, з якими вони стикаються у суддівській практиці; сприяють активному пошуку нової інформації, потрєбної для удосконалення власного потенціалу.

Із метою підготовки ефективних викладачів для суддів та працівників апарату судів у рамках Українсько-канадського проекту судової співпраці розроблені спеціальні "Тренінги для тренерів" — семінари з методики викладання курсів "Основи гендерної рівності" та "Реорганізація робочого процесу: доступ до правосуддя та обслуговування клієнтів; управління проходженням справ".

\* \* \*

25—28 травня в Києві відбувся перший етап семінару з підготовки тренерів за модулями "Реорганізація робочого процесу", "Доступ до правосуддя та обслуговування клієнтів"; "Управління проходженням справ", в якому взяли участь досвідчені судді та працівники апарату апеляційних і районних судів — потенційні викладачі даних модулів в семи регіональних відділеннях Академії суддів України.

Із вітальним словом до учасників семінару звернулася ректор Академії суддів України Ірина Войтюк. Вона подякувала Українсько-канадському проекту судової співпраці за плідну роботу та побажала майбутнім тренерам успіхів в оволодінні викладацькою майстерністю.

Проводила тренінг Памела Райдер Лехі, віцепрезидент Міжнародної асоціації судових адміністраторів Північної Америки, директор Судової служби провінції Ньюфаундленд та Лабрадор. Упродовж семінару акцентувалася увага на важливій ролі судового адміністрування в забезпеченні належних умов для справедливого відправлення правосуддя та винесення суддями своєчасних, чітких і добре обґрунтованих вироків, зрозумілих як для учасників справ, так і для широкої громадськості.

Підкреслювалася необхідність виконання ряду інших завдань для досягнення зазначеної мети:

- зведення до мінімуму обсягу несуддівських (або суто адміністративних) функцій, які виконують судді, шляхом забезпечення належного виконання цих функцій працівниками апарату суду; передача управління роботою апарату суду професійним судовим адміністраторам — керівникам апарату;
- забезпечення максимальної доступності суду для громадськості;
- забезпечення ефективної роботи всіх підрозділів та служб судів шляхом реорганізації та автоматизації робочих процесів.

Учасники тренінгу за допомогою інтерактивних технологій досліджували поняття доступу до правосуддя: його функції, значення; визначали фактори, що впливають на його оптимізацію, і фактори, що перешкоджають доступу до правосуддя, аналізували вплив цих факторів на рівень довіри суспільства до судової влади, на рівень впевненості громадян у тому, що їхні порушені права будуть захищені та відновлені.

Акцентувалася увагу на пріоритетності належного обслуговування громадян у забезпеченні ефективного доступу до правосуддя. Наголошувалося, що повага, ввічливість та гідне ставлення до всіх, хто звертається до суду, є важливою передумовою підвищення рівня громадської довіри до судів.

На прикладі випадків із судової практики досліджувався вплив якості обслуговування користува-



**Майбутні викладачі відпрацьовують методичку проведення рольової гри.**

до судових послуг. Серед можливих напрямів удосконалення були визначені: спрощення правил, процедур та стандартів оформлення необхідної документації; спрощення процедури реєстрації звернень, включаючи використання засобів електронного зв'язку; удосконалення системи інформаційно-просвітницьких вказівників у приміщенні суду; підвищення кваліфікації з питань обслуговування клієнтів; запровадження більш гнучкого режиму роботи суду тощо.

На прикладі роботи канадських судів учасники семінару розглянули складові ефективного управління розглядом справ, здійснили аналіз методів і шляхів реорганізації робочого процесу;

Під час "мозкового штурму" були визначені можливі заходи з оптимізації робочого процесу, зокрема такі, як спрощення процедур; підвищення рівня поінформованості персоналу; розширення кола посадових обов'язків з метою уникнення невідповідних і другорядних функцій; підвищення продуктивності праці.

Завершився семінар обговоренням результатів спільної роботи. Майбутні викладачі — судді та працівники апарату судів — надали зворотній зв'язок канадському тренеру Памелі Райдер Лехі щодо актуальності та значимості отриманої на семінарі інформації, а саме: як ця інформація буде використовуватися в практичній діяльності тренерів, високо оцінили новітні інтерактивні методики навчання дорослих слухачів, які допомогли їм здійснити аналіз власного досвіду, удосконалити особистісний потенціал.

Учасники тренінгу подякували Українсько-канадському проекту судової співпраці за чудову організацію семінару, висловили побажання частіше брати участь у подібних заходах, оскільки вони сприяють не лише професійному зростанню представників судової системи України, але й подальшому зміцненню співробітництва між Україною та Канадою.



**На знімку (зліва-направо): Памела Райдер Лехі та перекладач Наталія Заєць.**

чів на рівень доступу громадян до судових послуг; оцінювалася робота суду за ступенем доступності судових послуг.

Під час рольових ігор судді та працівники апарату судів мали можливість подивитися на роботу суду з позицій відвідувачів, що допомогло їм у подальшому окреслити шляхи покращення доступу

У НОМЕРІ

Іван БАЛАКЛИЦЬКИЙ. **2**  
Працювати ефективніше,  
запозичуючи краще у колег

**Зустрічі 3**  
Відбулася робоча зустріч  
у рамках Українсько-канадського проекту  
судової співпраці

**Офіційно 4**  
Лист Голові Верховної Ради України  
Литвину В. М.

**Точка зору 10**  
Ханна СЕВЕРІНСЕН.  
Пропозиції щодо судової реформи  
мають "пройти" Венеціанську комісію

**Судова реформа 11**  
Сергій КІВАЛОВ.  
"Президентський" законопроект про  
судоустрій і статус суддів:  
чи прийметься європейський паросток на  
українському ґрунті?

Ігор КОЛУШКО, Роман КУЙБИДА. **14**  
Довгоочікувана судова реформа чи  
приручення судової влади?

**Судочинство 17**  
Василь МАЛЯРЕНКО.  
Проблеми судочинства породжує  
законодавець

Пленум Верховного Суду України **19**  
розглянув конституційні подання

Валентин БАРБАРА. **20**  
Законодавче "викручування рук"  
Верховному Суду України

**22** Кадровий менеджмент у судах

**23** Михайло СМОКОВИЧ.  
Адміністративна та конституційна  
юрисдикції: проблеми розмежування

**30 Проблеми суддівських кадрів**  
Олександр ЛОЩИХІН.  
Необхідність внесення змін на  
законодавчому рівні щодо процедури  
призначення суддів безстроково і на  
адміністративні посади та їх звільнення

**Тренінги 32**  
Відбувся тренінг з питань управління  
для працівників ДСА

**Судова статистика 33**  
Вибори Президента України—2010:  
судовий захист виборчих прав громадян

**36 Регіон**  
Новосілля військового суду

**37** Юрій ГОНЧАРУК.  
Законодавча зарегульованість питань  
добору та призначення на посади суддів  
шкодить інтересам держави

**41** Приміщення для суду збудують інвестори

**43 Міжнародне співробітництво**  
Мантия судді для студента

**44** Визначення показників ефективності  
роботи суду: європейський досвід

**45** Нові навчальні модулі для суддів

**Над випуском  
працювали:**

Вячеслав Гармаш

Федір Ілляк

Андрій Жарий

Михайло Черненко

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром  
видавничої організації «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції Серія ДК № 19 від 20.03.2000 р.)

Підписано до друку 30.06.2010 р. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Папір крейдяний.

Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 3,8. Умовн. друк. арк. 5,58.

Наклад 505 прим. Зам. № 609

Віддруковано у ЗАТ «Віпол», 03151, м. Київ-151, вул. Волинська, 60