

Мовний ценз для кандидатів на посаду судді адміністративного суду у світлі Закону України «Про засади державної мовної політики»

На основі аналізу нового Закону України «Про засади державної мовної політики» визначається зміст мовного цензу для кандидатів на посаду судді адміністративного суду. Досліджуються проблеми, які можуть виникнути в результаті застосування окремих положень Закону на практиці, а також обґрунтовуються шляхи їх подолання.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, вимоги до суддів, кандидат на посаду судді, мовна політика, мовний ценз.

На основе анализа нового Закона Украины «Об основах государственной языковой политики» определяется содержание языкового ценза для кандидатов на должность судьи административного суда. Исследуются проблемы, которые могут возникнуть в результате применения отдельных положений Закона на практике, а также обосновываются пути их преодоления.

Ключевые слова: административный суд, административное судопроизводство, требования к судьям, кандидат на должность судьи, языковая политика, языковой ценз.

On the basis of the new Law of Ukraine "On the Principles of State Language Policy" is defined content language qualifications for judicial candidates Administrative Court. The problems that can arise from the application of certain provisions of the law in practice, and justify the ways of overcoming them.

Keywords: administrative court, administrative proceedings, claims to judges, judicial candidates, language policy, language qualification.

Постановка проблеми. На сьогодні ні у кого не викликає сумнівів той факт, що відправлення правосуддя — це одна з основних державних функцій, а тому її реалізація має відбуватись з урахуванням усіх національних інтересів, у тому числі мовних. Саме на цьому наголошує КСУ, який у своєму рішенні № 10-рп/99 зазначив, що «положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну — українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, в роботі і в діловодстві органів державної влади ...», а тому й «володіння українською мовою є однією з обов'язкових умов для зайняття відповідних посад» [1]. Водночас, в адміністративних судах дотримання цього правила досить часто ігнорується: українська мова в них поступово втрачає свої панівні позиції, і все частіше поступається російській. Проведений нами аналіз мовного режиму діяльності адміністративних судів засвідчив, що основними причинами такого стану речей є: 1) недосконалість правових норм, які регулюють функціонування державної мови в судах; 2) постійні маніпулювання мовним питанням на законодавчому рівні; 3) недосконалість процедури перевірки відповідності вимогам мовного цензу кандидатів на суддівські посади; 4) відсутність важелів впливу на суддів, які виявляють недостатні знання української мови або нехтують нею під час здійснення суддівських повноважень. Нещодавно, вказаний перелік доповнився ще однією причиною — новим Законом України «Про засади державної мовної політики» [2], який більшість науковців і практичних працівників називають «проросійським» і таким, що спрямований на витіснення державної мови із сфери публічного управління.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу Закону «Про засади державної мовної політики» визначити проблеми, які можуть виникнути в результаті застосування

окремих його положень у сфері адміністративного судочинства, а також сформулювати пропозиції з їх подолання.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні чинне законодавство встановлює лише одну вимогу, пов'язану із наявністю в кандидата на посаду судді адміністративного суду певних навичок і здібностей – це знання ним української мови. В юридичній літературі її прийнято називати «мовним цензом», який є однією із складових «цензу грамотності».

Основний зміст мовного цензу для суддів адміністративних судів визначається ч. 3 ст. 127 Конституції та ч. 1 ст. 64 Закону «Про судоустрій і статус суддів», згідно яких претенденти на суддівські посади повинні володіти державною мовою, тобто «закріпленою законодавством мовою, вживання якої обов'язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики» [2]. Згідно ч. 1 ст. 10 Конституції, «держава надала правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя» [1] лише одній мові – українській. Аналогічне положення закріплено також у ч. 1 ст. 6 Закону «Про засади державної мовної політики».

Дослівне тлумачення наведених норм дає підстави зробити висновок, що кандидати на посаду судді адміністративного суду в обов'язковому порядку повинні володіти лише однією мовою – українською. Такий висновок цілком узгоджувався із чинними донедавна положеннями адміністративно-процесуального законодавства. Так, згідно первісної редакції ст. 15 КАСУ, адміністративне судочинство здійснювалось на державній мові. Цією ж мовою складались і судові документи. Особам, які брали участь у справі й не володіли чи недостатньо володіли державною мовою, гарантувалось право користуватися рідною мовою або мовою, якою вони володіють, а також послугами перекладача. Як видно, закріплений в ст. 15 КАСУ принцип національної мови судочинства дещо відрізнявся від того, що був передбачений в Законі «Про судоустрій України» та в інших процесуальних кодексах, оскільки не передбачав можливості ведення судового засідання на мові національних меншин. Водночас, таке зміщення акценту на користь української мови здійснення судочинства викликало шквал критики в прихильників двомовності, які звернулись до КСУ з клопотанням визнати відповідні положення КАСУ неконституційними. Однак, зваживши всі аргументи, КСУ пришов до висновку, що ст. 15 КАСУ не звужує зміст і обсяг прав людини, тобто є конституційною [3]. На нашу думку, таке рішення було цілком прогнозованим і таким, що сприяє зміцненню статусу української мови як найважливішої гарантії національно-державної суверенності українського народу.

Нажаль, аналізована редакція ст. 15 КАСУ проіснувала недовго, і вже 3.07.2012 р. до неї було внесено зміни. Зокрема, встановлено, що мова адміністративного судочинства визначається ст. 14 Закону «Про засади державної мовної політики». Серед іншого, дана стаття вносить суттєві зміни до змісту мовного цензу для кандидатів на суддівські посади. Передусім, ч. 1 містить положення, згідно якого «в межах території, на якій поширена регіональна мова, ... за згодою сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою». Ч. 2 закріплює механізм реалізації даного правила: «в межах території, на якій ... поширена регіональна мова, держава гарантує можливість здійснювати судові провадження цією регіональною мовою (мовами). Необхідність забезпечення такої гарантії має враховуватися при доборі суддівських кадрів».

Фактично, аналізована стаття вимагає від суддів знання інших, окрім української,

мов, тобто встановлює додаткові, не передбачені ч. 3 ст. 127 Конституції, вимоги для кандидатів на суддівські посади. Крім того, вона суперечить ще й вимогам ч. 2 ст. 24 Конституції, яка забороняє встановлювати будь-які привілеї чи обмеження за мовними ознаками.

Дійсно, на сьогодні громадяни України юридично не зобов'язані володіти жодною іноземною мовою, а тому встановлення вимоги знання ними іншої, ніж державна, мови для зайняття посади, освітньо-кваліфікаційні характеристики якої не передбачають такого знання (як це має місце відносно посади судді), є обмеженням їхнього права на працю за мовною ознакою [4]. Водночас, варто зауважити, що не всі науковці розділяють таку точку зору. Так, наприклад, С.В. Прилуцький зазначає, що «в нинішній час вимога про знання суддями мови більшості місцевого населення не втратила свого сенсу» [5, с. 129]. На цих позиціях стоять й інші адміністративісти, зокрема, Ю. Дмитров [6, с. 15], І.Є. Марочкін [7, с. 18], Н.В. Радутна [8, с. 109]. Періодично дане питання піднімається і на законодавчому рівні. Для прикладу можна навести хоча б законопроекти № 1059 і № 1057, розроблені С. Ківаловим та В. Колісниченком і зареєстровані у ВРУ восени 2007 р. Так, перший із названих проектів передбачав внесення змін до ст. 10 Закону «Про судоустрій України», згідно яких судочинство могло здійснюватись державною або, за згодою сторін, російською мовами. Другий – внесення змін до ст. 7 Закону «Про статус суддів», згідно яких кандидат на посаду судді повинен володіти і державною, і російською мовами. Обґрунтовуючи необхідність прийняття цих законопроектів, їх автори зазначали, що положення про здійснення судочинства виключно державною мовою фактично встановлює мовний ценз на право судового захисту, що створює перешкоди, а іноді й унеможливорює захист прав і охоронюваних законом інтересів деяких громадян України [9].

Напевно, наведених аргументів виявилось недостатньо й законопроекти № 1059 та № 1057 так і залишились лише законодавчою ініціативою. Однак, вже через п'ять років їх автори підготували більш глобальний законопроект «Про засади державної мовної політики», який 3.07.2012 р. був прийнятий ВРУ й після довгих зволікань усе ж підписаний Президентом України [2]. Основною метою даного Закону є створення умов для використання в публічній сфері регіональних мов або мов меншин. Зокрема, передбачається, що такі мови можуть використовуватись за умови, якщо кількість осіб – носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 % і більше чисельності її населення. При цьому до регіональних мов або мов меншин Закон відносить такі мови: російську, білоруську, болгарську, вірменську, гагаузьку, їдиш, кримськотатарську, молдавську, німецьку, новогрецьку, польську, ромську, румунську, словацьку, угорську, русинську, караїмську, кримчацьку (ст. 7).

Відразу ж зауважимо, що даний Закон викликав шквал критики та обурення на сторінках юридичної літератури. При цьому основну увагу науковці звертають на такі моменти: 1) Закон фактично встановлює позаконституційну вимогу до професійного судді на знання регіональної мови [10], тобто запроваджує додаткову умову реалізації громадянами права на працю [4]; 2) він отримав негативні оцінки від Венеціанської комісії, групи «Першого грудня» та низки інших авторитетних організацій [10]; 3) він суперечить Рішенню КСУ від 14.12.1999 р. № 10-рп/99 в якому зазначається, що мови національних меншин можуть застосовуватися «поряд із державною мовою», а не «замість», як визначає цей Закон [11].

У цілому погоджуючись із такими оцінками, ми хочемо звернути увагу ще на деякі «слабкі» сторони Закону, які можуть проявитись під час його практичного застосування безпосередньо в сфері адміністративного судочинства. Передусім, окремі його положення

не узгоджені із нормативно-правовими актами, які визначають мережу та кількісний склад суддів адміністративних судів, а також працівників апарату таких судів. Так, згідно даних останнього перепису населення, на західній Україні компактно проживає близько 15 народностей. Теоретично, представники кожної з них можуть претендувати на надання їм мови статусу регіональної і, відповідно, на здійснення провадження в адміністративному суді цією регіональною мовою (ч. 1 ст. 14 Закону). Звісно, місцевий чи навіть окружний адміністративний суд ще можна укомплектувати суддями, які знають ту чи іншу регіональну мову. Однак, в апеляційних судах реалізація «мовного закону» практично неможлива. Наприклад, у Львівському апеляційному адміністративному суді, юрисдикція якого поширюється на Львівську, Волинську та Закарпатську області, має працювати, як мінімум, по три судді (оскільки перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку, згідно ч. 3 ст. 24 КАСУ, здійснюється колегією у складі трьох суддів), які знають одну з восьми (!) поширених у цьому регіоні мов. Ще більш складна ситуація може утворитись у ВАСУ, адже за логікою нового Закону в ньому мають працювати по п'ять суддів (оскільки деякі категорії справ, згідно ч. 3 і ч. 4 ст. 24 КАСУ, ВАСУ розглядає колегією у складі не менше п'яти суддів), які знають аж 18 регіональних мов. Як альтернативний варіант, всі матеріали розгляду адміністративних справ у попередніх інстанціях необхідно буде перекладати з регіональної мови на українську, що може стати непосильним тягарем для бюджету конкретного суду. Більше того, процес перекладу може розтягнутись на тривалий час, що суперечить принципу «розумного строку» адміністративного провадження, а в деяких випадках взагалі є неможливим (наприклад, в деяких категоріях виборчих справ, які потребують негайного розгляду).

Окрім суддів адміністративних судів, «мовний закон» зачіпає також інтереси більшості працівників апарату таких судів. Передусім, мова йде про секретарів судових засідань, судових розпорядників, помічників суддів та інших. Вони, як і судді, теж повинні володіти відповідними регіональними мовами оскільки приймають безпосередню участь у розгляді адміністративних справ, або ж працюють із процесуальними документами. Однак, про них аналізований Закон чомусь взагалі не згадує. До речі, певні труднощі із застосуванням Закону «Про засади державної мовної політики» можна спостерігати вже сьогодні. Так, наприклад, влада м. Берегове Закарпатської області не змогла застосувати всі положення даного Закону до угорської мови, якій було надано статус регіональної. Каменем спотикання стали саме ті положення, які зобов'язують держслужбовців володіти регіональною мовою. У місті, в якому проживає близько 47 % угорців, знайшлося лише третина таких посадових осіб (в тому числі й суддів) [12].

Застосування ст. 14 Закону «Про засади державної мовної політики» в адміністративному судочинстві неузгоджене також із процедурою добору суддівських кадрів, яка передбачена в другій главі четвертого розділу Закону «Про судоустрій і статус суддів». По-перше, ч. 3 ст. 127 Конституції, так само як і ч. 1 ст. 64 Закону «Про судоустрій і статус суддів», висуває до кандидатів на посаду судді вимогу про знання лише однієї мови — державної. Таким чином, «мовний закон» фактично встановлює позаконституційну вимогу до професійного судді на знання ним регіональної мови (мов). По-друге, він суперечить принципу рівності кандидатів на посаду судді, який закріплений в ч. 2 ст. 24 Конституції та в ч. 2 ст. 65 Закону «Про судоустрій і статус суддів». Остання, зокрема, передбачає, що «при доборі кандидатів на посаду судді забезпечується рівність їхніх прав незалежно від ... мовних або інших ознак». По-третє, нічого про необхідність володіння тією чи іншою мовою не сказано також і в ст. 71 Закону «Про судоустрій і

статус суддів», яка визначає порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді. При проведенні такого конкурсу першочерговим критерієм є кількість набраних кандидатом балів, а також тривалість стажу роботи в галузі права. По-четверте, порядок призначення на посаду судді вперше (ст. 66 Закону «Про судоустрій і статус суддів») передбачає, що особа, яка успішно склала кваліфікаційний іспит і зарахована до резерву на заміщення вакантних посад судді, має право прийняти участь у конкурсі на заміщення таких посад у будь-якому суді за її власним вибором. Тобто особа, яка живе і працює, наприклад, в Донецьку, має право взяти участь у конкурсі на заміщення вакантних посад, наприклад, в Ужгороді, чи Львові. Однак вимога про знання тієї чи іншої регіональної мови фактично позбавляє її цього права. Більше того, така вимога може призвести до недостачі суддівських кадрів у багатомовних регіонах і, навпаки, до перенасичення ними в одномовних областях. Не передбачає перевірку знання регіональної мови (мов) також і порядок обрання на посаду судді безстроково (ст. 74 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), порядок переведення судді до іншого суду в межах п'ятирічного строку (ст. 73) та порядок переведення судді, обраного безстроково, до іншого суду (ст. 80).

На недоцільність використання регіональних мов в адміністративних судах вказує також і характер адміністративних справ. Так, за визначенням, яке міститься в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ, в основі таких справ лежить «публічно-правовий спір», який досить часто зачіпає інтереси значного числа громадян (наприклад, справи про оскарження нормативно-правових актів, дій і рішень вищих органів державної влади, результатів виборів тощо). Якщо ж такі справи розглядатимуться регіональною мовою, то це створить мовні перешкоди для інших учасників провадження, передусім, для третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (адже ч. 1 ст. 14 Закону передбачає можливість застосування регіональної мови за згодою лише сторін). Крім того, мова судового засідання може виявитись незрозумілою для більшості осіб, які виявили бажання бути присутніми в залі судового засідання що, фактично, є порушенням принципу відкритості адміністративного процесу (ст. 12 КАСУ).

Нарешті, положення ст. 14 Закону «Про засади державної мовної політики» не узгоджені зі ст. 15-1 КАСУ, в якій визначені загальні засади функціонування автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах. По-перше, дана автоматизована система працює за принципом вірогідності й під час розподілу справ між суддями враховує лише такі критерії, як кількість справ, що перебувають на розгляді у суддів, заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відрядженні та закінчення терміну повноважень (ч. 3 ст. 15-1 КАСУ). Як видно, знання суддею тієї чи іншої регіональної мови під час розподілу справ на сьогодні до уваги не береться, що в деяких випадках унеможливує застосування даного Закону під час адміністративного провадження. По-друге, ч. 3 ст. 14 Закону дає право особам подавати до суду письмові процесуальні документи регіональною мовою. До таких документів, зокрема, відносяться позовні заяви, скарги, подання та інші передбачені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду. Згідно ч. 2 ст. 15-1 КАСУ такі документи підлягають обов'язковій реєстрації в автоматизованій системі документообігу адміністративного суду, яка здійснюється працівниками апарату відповідного суду в день їх надходження. Однак, якщо особа скористається наданим їй ст. 14 Закону правами і подасть такі документи на регіональній мові, то можливість

їх реєстрації в суді в день надходження буде залежати від наявності в суді перекладача з цієї мови. Однак, розширення штату суду за рахунок перекладачів (яких іноді потрібно відразу декілька) може занадто дорого обійтися судовій системі.

Вище ми навели лише основні, помітні навіть неозброєним оком недоліки нового Закону «Про засади державної мовної політики». Під час практичного застосування його норм в адміністративному судочинстві проявиться ще більше суперечностей і прорахунків які можуть ускладнити, а в деяких випадках взагалі паралізувати, судовий адміністративний процес. Аби усунути такі протиріччя, а також не допустити загострення мовної ситуації в адміністративних судах, ми пропонуємо внести наступні зміни до чинного законодавства:

По-перше, до ч. 1 ст. 14 Закону «Про засади державної мовної політики», в якій зазначити, що право на визначення мови провадження має належати суду, а не сторонам. З цією метою друге речення ч. 1 цієї статті необхідно викласти в такій редакції: «У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, суд може прийняти рішення про здійснення провадження цією регіональною мовою (мовами)». При цьому варто пам'ятати, що рішення про застосування регіональної мови не є безумовним і залежить ще від цілої низки обставин, зокрема, забезпеченості суду достатньою кількістю суддів, які володіють цією мовою, ступінь володіння цією мовою працівниками апарату суду, наявність відповідних перекладачів тощо. Саме тому, ч. 1 ст. 14 Закону необхідно доповнити ще й третім реченням такого змісту: «Провадження здійснюється виключно на державній мові якщо в суді відсутні всі необхідні умови для використання регіональної мови; якщо використання такої мови призведе до порушення прав інших громадян, передусім учасників провадження; якщо використання регіональної мови суперечитиме принципу відкритості і гласності судового розгляду; якщо наявні інші обставини, що перешкоджають використанню такої мови».

По-друге, до ч. 2 ст. 14 Закону «Про засади державної мовної політики», в якій зазначити, що знання регіональної мови є правом, а не обов'язком судді адміністративного суду. Дійсно, як свідчить аналіз чинного законодавства, на сьогодні відсутні будь-які правові механізми, за допомогою яких можна зобов'язати суддю адміністративного суду чи кандидата на таку посаду знати будь-яку, окрім державної, мову. Відповідно, держава об'єктивно не спроможна «гарантувати» можливість здійснювати судове провадження регіональною мовою, вона може лише «сприяти» цьому. Крім того, як зазначалось вище, можливість здійснювати судове провадження на регіональній мові залежить не лише від судового корпусу. Важливу роль при цьому відводиться й допоміжному персоналу, який також повинен вільно володіти такою мовою. Враховуючи все вище викладене, пропонуємо внести зміни до ч. 2 ст. 14 Закону, виклавши її в такій редакції: «Професійні судді та працівники суду повинні володіти державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова, держава сприяє створенню умов для здійснення судового провадження цією регіональною мовою (мовами). Володіння відповідною регіональною мовою має розцінюватись як перевага при доборі суддівських кадрів, а також при комплектуванні штату апарату суду». Відповідно, необхідно внести зміни до деяких статей Закону «Про судоустрій і статус суддів»: 1) до ч. 4 ст. 71 та до ч. 2 ст. 73, доповнивши їх новим реченням наступного змісту: «При проведенні конкурсу на заміщення вакантної посади судді враховується можливість реалізації положень Закону України «Про засади державної мовної політики»; 2) до ч. 2 ст. 80, доповнивши її новим реченням наступного змісту: «При

переведенні судді, обраного безстроково, до іншого суду враховується можливість реалізації положень Закону України «Про засади державної мовної політики».

По-третє, до ч. 3 ст. 14 Закону «Про засади державної мовної політики», в якій зазначити, що всі письмові процесуальні документи повинні подаватись до суду на державній мові, або на регіональній мові, але з обов'язковим перекладом на державну мову. Така вимога обумовлена, передусім, функціонуванням автоматизованої системи документообігу суду. Відомості, що до неї вносяться, є загальнодоступними, а тому вони мають бути викладені виключно державною мовою. У зв'язку з цим, необхідно внести зміни до другого речення ч. 3 ст. 14 Закону, виключивши з нього словосполучення «у разі необхідності». Крім того, виникає необхідність внесення низки змін до ст. 15-1 КАСУ. Зокрема: 1) перше речення ч. 2 продовжити наступними словами: «або в день здійснення їх перекладу на державну мову»; 2) перелік критеріїв розподілу адміністративних справ, який міститься в ч. 3, доповнити таким критерієм, як «володіння суддею регіональною мовою».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14.12.1999 № 10-рп/99.
2. Про засади державної мовної політики : Закон України від 3.07.2012 р.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України та за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 15 Кодексу адміністративного судочинства України, статті 7 Цивільного процесуального кодексу України (справа про мову судочинства) від 22.04.2008 р. № 8-рп/2008.
4. Експертний висновок про відповідність європейському праву, зобов'язанням України в рамках Ради Європи, іншим міжнародним зобов'язанням проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо права на зайняття судової посади особою, яка володіє державною і російською мовами)», реєстраційний № 1057
5. Прилуцький С.В. Формування корпусу професійних суддів України : дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.10 / Прилуцький Сергій Валентинович. — К. : Київський національний університет ім. Т. Шевченка. — 2003 р. — 223 с.
6. Дмитров Ю. Суддя — носій судової влади / Ю. Дмитров // Право України. — 1995. — № 1. — С. 13-19.
7. Марочкін І. Є. Добір кандидатів на посади суддів // І. Є. Марочкін // Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. — 2007. — № 1. — С. 12-35.
8. Радутная Н. В. Народный судья. Профессиональное мастерство и подготовка. — М. : «Юридлит», 1977. — С. 109.
9. Російська мова — друга мова суду? // [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://crimealawyers.com/ros%D1%96iska-mova-druga-mova>
10. Палій О. Региональные языки: наряду или вместо государственного? / О. Палій // [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2012/06/5/>
11. Палій О. Бомба під державу / О. Палій // День. Щоденна всеукраїнська газета. — а№ 96, четвер, 7 червня 2012 р.
12. http://news.dt.ua/SOCIETY/na_zakarpatti_zakon_pro_movi_zabuksuvav_ne_vistachae_chinovnikiv_yaki_znayut_ugorsku-108774.html