



А.В. Лужанський,
науковий консультант
управління забезпечення
діяльності Судової палати
у цивільних справах
Верховного Суду України

Summary
Examines issue related to support of free and equal access to justice. The author draws attention to the necessary legal defining of the notion of "access to justice", proposes to stipulate guarantees of the right to access to justice in the Constitution of Ukraine, to concretize it into the separate special law and envisage relevant mechanisms of realization of the above right in procedural legislation

Доступ до правосуддя: окремі проблеми законодавчого врегулювання

Доступність правосуддя є невід'ємним атрибутом правової держави. Чітке і недвозначне законодавче врегулювання суспільних відносин, що пов'язані з правами особи, — це необхідна передумова додержання відповідних прав, а в разі їх порушення — запорука санкціонованого та регламентованого державою захисту. Повною мірою це стосується і гарантій реалізації права на звернення до суду, невід'ємною складовою якого є доступ до правосуддя.

Різні аспекти цієї проблеми були предметом досліджень багатьох науковців та юристів-практиків, зокрема Ю.В. Білоусова, В.Д. Бринцева, Л.О. Воскобітової, В.В. Городовенка, Ю.М. Грошевого, К.Ф. Гуценка, М.А. Гурвича, М.Л. Ентіна, В.М. Жуйкова, О.Р. Куйбіди, В.М. Лебедева, Д.Д. Луспеніка, В.Т. Маляренка, І.Є. Марочкіна, О.М. Овчаренко, І.А. Приходька, Д.М. Притики, Н.Ю. Сакари, В.М. Сидоренка, Н.В. Сібільової, В.Є. Чіркїна, О.Г. Шило, В.І. Шишкіна, П.І. Шевчука, С.Г. Штогуна, А.Г. Яреми, В.В. Яркова та ін.

Водночас з об'єктивних причин і з огляду на різноплановість та багатоаспектність зазначена проблема, очевидно, буде надзвичайно актуальною протягом усього часу існування судової влади, незалежно від рівня економічного розвитку та політичного устрою тієї чи іншої держави. А тому реальне забезпечення доступу до правосуддя залишатиметься, найімовірніше, бажаним результатом, своєрідним «дороговказом» на шляху до подальшої демократизації системи судочинства.

Одним із невирішених аспектів цієї загальної проблеми є відсутність у законодавстві України нормативного визначення поняття «доступ до правосуддя», що й зумовлює мету цього дослідження — надання пропозицій та варіантів для законодавчого врегулювання зазначеної проблеми. Її розв'язання має неабияке прикладне значення, адже від цього залежать як рівень дотримання прав і свобод людини і громадянина, так і належне функціонування механізму судового захисту в цілому. Тим більше, що, на думку дослідників, саме здійснення правосуддя є однією з необхідних процедур, завдяки якій стає можливим поєднання права зі справедливістю¹.

Доступність судового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб — один із визначальних критеріїв оцінки ефективності судової влади та правосуддя в правовій державі.

¹ Див.: Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення / Бернюков А.М. та ін.; Відп. ред. В.С. Бігун. — К., 2009. — С. 72.

Як справедливо зауважив Голова Верховного Суду Російської Федерації В.М. Лебедев, оскільки правосуддя є гарантією реалізації прав людини, то проблема доступу до правосуддя, без вирішення якої неможливе повноцінне забезпечення прав людини й належне функціонування громадянського суспільства та цивільного обороту, заслуговує на особливу увагу².

Доступність судового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб — один із визначальних критеріїв оцінки ефективності судової влади та правосуддя в правовій державі

У ч. 1 ст. 55, ч. 2 ст. 124 Конституції України закріплене право на судовий захист як необмежене та невідчужуване.

Однак у Конституції немає визначення поняття «доступ до правосуддя». У ряді положень Основного Закону, зокрема в ч. 2 ст. 38, ч. 2 ст. 47, ч. 3 ст. 49, ч. 2 ст. 50, ч. 1 ст. 53, вживаються слова «доступ», «доступна» стосовно державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оплатного отримання житла, медичного обслуговування, інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту, здобуття освіти.

Немає визначення поняття «доступ до правосуддя» і в текстах міжнародних договорів, учасницею яких є Україна. Деякі з них містять лише елементи такого визначення, наприклад, ст. 9 Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р., ратифікованої Верховною Радою України згідно із Законом від 6 липня 1999 р. № 832-XIV (Орхуська конвенція).

У документах міжнародних організацій вживаються терміни «право на доступ до механізмів правосуддя» (ст. 4 Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1985 р.), «доступ до правосуддя» (Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу в цивільних, торговельних та адміністративних справах від 18 лютого 1976 р. № (76) 5, Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу та консультації від 2 березня 1978 р. № (78) 8, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14 травня 1981 р. № R(81) 7, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 1466).

Різні складові поняття «доступ до правосуддя» розкриваються у ряді рішень Європейського суду з прав людини³.

У чинному законодавстві України (зокрема, в ч. 3 ст. 3 Закону від 7 лютого 2002 р. № 3018-III «Про судоустрій України») зазначено, що судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи в порядку, встановленому Конституцією України та законами.

Передбачене ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) право на справедливий суд органи Ради Європи визнають однією з ознак будь-якого демократичного суспільства та розуміють як право на доступ до правосуддя та справедливий розгляд⁴. Право особи на доступ до суду є одним з елементів комплексного права на суд⁵.

Про наявність такого права і можливості його захисту на національному та міжнародному рівнях свідчить практика міжнародних судових установ, відповідно до якої право доступу до правосуддя є особливою і невід'ємною складовою права на судовий захист. Порушення прав особи у сфері діяльності судової системи здебільшого стосуються саме права на доступ до правосуддя, адже не кожен і не за будь-яких обставин має реальну можливість звернутися до суду за захистом своїх прав.

Право на справедливий суд органи Ради Європи визнають однією з ознак будь-якого демократичного суспільства та розуміють як право на доступ до правосуддя та справедливий розгляд

Вирішенню питань, пов'язаних із забезпеченням доступного, якісного і справедливого судочинства, останнім часом приділяється дедалі більше уваги, зокрема, про це йшлося в рекомендаціях парламентських слухань, які відбулися 20 червня 2001 р. на тему «П'ята річниця прийняття Конституції України. Права і свободи громадян України — сподівання і реальність»⁶, а також 23 травня 2007 р. і 18 березня 2009 р. — «Про стан правосуддя в Україні»⁷.

Забезпечення доступного судочинства визначено однією з основних засад внутрішньої політики у сфері побудови сучасної європейської держави в угодах про створення парламентських коаліцій, зокрема в Угоді про створення Коаліції демократич-

³ Див., наприклад: Рішення у справах: *Golder v. the United Kingdom* від 21 лютого 1975 р., *Keegan v. Ireland* від 26 травня 1994 р., *Campbell and Fell v. the United Kingdom* від 28 червня 1984 р., *Philis v. Greece* від 27 серпня 1991 р., *Holy Monasteries v. Greece* від 9 грудня 1994 р.

⁴ Див., наприклад: Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу та консультації від 2 березня 1978 р. № (78) 8.

⁵ Див.: Гом'єн Д., Харрис Д., Зваак Л. *Європейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика.* — М., 1998. — С. 200.

⁶ Схвалені Постановою Верховної Ради України від 13 вересня 2001 р. № 2692-III.

⁷ Схвалені постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 р. № 1245-V.

² Див.: http://www.garweb.ru/conf/supcourt/20030410/smi/msg.asp?id_msg140404.html

них сил у Верховній Раді України V скликання від 22 червня 2006 р., Угоді про створення Антикризисної коаліції у Верховній Раді України V скликання від 7 липня 2006 р., Угоді про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання від 29 листопада 2007 р.

Запровадження децентралізованої та доступної для людини системи судочинства зазначено як пріоритетне завдання в Угоді про створення парламентської Коаліції «Національного розвитку, стабільності та порядку» від 17 грудня 2008 р.

Законодавче ж визначення основних, базисних категорій, зокрема й поняття «доступ до правосуддя», як запорука і гарантія реалізації відповідного права, є своєрідним «лакмусовим папірцем», який демонструє, наскільки правовою є держава

Про вільний доступ до правосуддя як основу справедливого судочинства йшлося і в Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006.

Однак, як уже зазначалося, визначення поняття «доступ до правосуддя» у законодавстві України немає.

Цікавим, на наш погляд, є досвід Республіки Молдова, де право доступу до правосуддя захищене на рівні Основного Закону. Так, у ст. 20 Конституції цієї держави передбачено, що будь-яка особа має право на ефективне поновлення у правах компетентними судами в разі порушення її прав, свобод і законних інтересів. Жодний закон не може обмежити доступ до правосуддя⁸.

Дещо вужчу (стосовно суб'єктного складу) гарантію містить Конституція Російської Федерації, в якій зазначено, що права потерпілих від злочинів та зловживань владою охороняються законом. Держава забезпечує потерпілим доступ до правосуддя та компенсацію заподіяної шкоди (ст. 52)⁹.

Дослідники у сфері конституційного права звертали увагу на те, що конституція — це спосіб ефективного обмеження діяльності органів державної влади¹⁰. Правова держава повинна мати конституцію, яка врегульовує владні відносини таким способом, що діяльність держави стає підзаконною. Конституція як ядро конституційного права закладає основи конституційного регулювання і, таким чином, впливає на суспільні відносини. Основне призначення норм конституційного права полягає,

зокрема, в регулюванні основних принципів здійснення основних прав і свобод людини і громадянина, організації системи органів державної влади¹¹. Тобто в конституції демократичної країни, окрім визначення судової влади, структури судової системи, організаційно-правового порядку реалізації поновлень судовими органами, гарантій здійснення судової влади, мають бути закладені основи гарантування доступу до правосуддя.

Законодавче ж визначення основних, базисних категорій, зокрема й поняття «доступ до правосуддя», як запорука і гарантія реалізації відповідного права, є своєрідним «лакмусовим папірцем», який демонструє, наскільки правовою є держава.

Таким чином, гарантування державою доступу до правосуддя — це шлях від декларацій до реального забезпечення реалізації права на звернення до суду.

Проблема, пов'язана із забезпеченням вільного й рівного доступу до суду, є глобальною, оскільки існує в багатьох державах. У цивілізованому світі недоступність суду має означати його фактичну відсутність, адже формальна наявність органів судової влади за такої умови втрачає будь-який сенс.

Навряд чи без практичного втілення таких фундаментальних принципів, як верховенство конституції та верховенство права, можна говорити про перспективи побудови в Україні правової, демократичної держави.

У принципі наявність нормативних актів, що тією чи іншою мірою обмежують право на доступ до правосуддя, не є «найбільшим злом» — їх принаймні можна оскаржити в загальних судах чи органі конституційної юрисдикції. Оскільки такий доступ має нормативне підґрунтя, нерозривно пов'язаний з певною процедурою — у цьому сенсі відсутність відповідних норм є значно гіршим явищем, ніж наявність недосконалих.

Доступність правосуддя — це певною мірою той ідеал, до якого прагне держава, що позиціонує себе як правова

Чітке нормативне врегулювання конституційних понять та термінів має надзвичайно важливе значення. В.В. Бородин цілком слушно мотивує це тим, що лише в такому випадку вони набувають базового, обов'язкового для всього законодавства, сенсу й допомагають виробити «модель» конституційного процесу, а потім створити теорію цього процесу¹².

⁸ Див.: Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. — К., 1996. — С. 196.

⁹ Див.: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

¹⁰ Див.: Friedrich C.J. Constitutional Government and Democracy. — Boston, 1941. — Р. 131. Цит. за: Хайек Ф.А. Право, законодавство та свобода: Нове викладення широким принципів справедливості та політичної економії: в 3 т. / Пер. з англ. — К., 1999. — Т. 1: Правила та порядок. — С. 18.

¹¹ Див., напр.: Бабенко К.А. Поняття конституційного регулювання у сучасній науці конституційного права // Держава і право: Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К., 2009. — Вип. 44. — С. 197; Тодика Ю. Конституція як соціальна цінність // Право України. — 2000. — № 12. — С. 11; Годованець В.Ф. Конституційне право України: Навч. посібник. — К., 2005. — С. 5.

¹² Див.: Бородин В.В. Конституционный процесс: сравнительно-правовой анализ. Дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2000. — С. 19.

До того ж відсутність у законах України визначення поняття «доступ до правосуддя» унеможливує отримання його офіційного тлумачення Конституційним Судом України у разі виникнення такої потреби.

Наведене вище дає підстави для висновку, що наразі є актуальним гарантування в Конституції України права на доступ до правосуддя й подальше законодавче визначення поняття та змісту такого права (оскільки відповідно до пунктів 1, 14 ч. 1 ст. 92 Конституції права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, судоустрій, судочинство визначаються виключно законами України).

Першим кроком на шляху до вирішення цієї проблеми було б передбачення в Основному Законі гарантованого державою права на доступ до правосуддя. На нашу думку, з метою врахування інтересів не лише фізичних, а й юридичних осіб відповідну норму слід розмістити у розд. I «Загальні положення», виклавши її в такій редакції:

«Держава гарантує особам приватного та публічного права доступ до правосуддя в порядку, визначеному Конституцією і законами України».

З огляду на зазначене, на основі наукових досліджень, вивчення передового світового досвіду, практики міжнародних судових установ, відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, практики національних судів можна було б конкретизувати право на доступ

до правосуддя в окремому спеціальному законі, передбачивши в ньому визначення поняття та складові такого права, відповідні механізми та інституційні гарантії його реалізації, персоніфіковану й диверсифіковану роль органів державної влади у процесі реалізації цього права, відповідальність за його порушення з боку осіб публічного та приватного права тощо, а також передбачити відповідні механізми реалізації зазначеного права у процесуальному законодавстві.

Доступність правосуддя — це певною мірою той ідеал, до якого прагне держава, що позиціонує себе як правова.

Зважаючи на це, навряд чи можна очікувати в найближчому майбутньому на появу універсальної «формули» чи «стандарту» доступності правосуддя. Адже шлях від нормативного закріплення правового принципу до практичного втілення, до можливості його ефективної та повсякденної реалізації на рівні індивідуальних правовідносин «особа — суд як орган державної влади» не може бути коротким.

Подальший пошук нових шляхів удосконалення методів та механізмів забезпечення права особи на доступ до правосуддя має надзвичайно важливе значення, тому потребує додаткового вивчення як на теоретичному рівні, так і в практичній площині. На наш погляд, результати таких досліджень обов'язково мають враховуватися при розробці відповідних законопроектів у цій сфері.



До концепції судово-правової реформи



О.О. Томкіна,
провідний науковий
співробітник
Академії правових наук
України,
кандидат юридичних наук

Про потребу наукового обґрунтування концепції судово-правової реформи в Україні

На різних рівнях наголошується на потребі наукового обґрунтування підходів до вирішення важливих державних і суспільних проблем, особливо тих, які потребують концептуального забезпечення.

S u m m a r y

Analyses the state of affairs with scientific argumentation of the modern conceptual principles of judicial-legal reform in Ukraine, first and foremost, on support of judicial power. It emphasizes on the requirement for a more developed scientific support of the conceptual provisions of such reform.

Ця вимога повною мірою стосується і такої важливої та складної для України проблеми, як проведення судово-правової реформи.

Для судової влади вимога про її незалежність має особливе значення, оскільки тільки їй притаманна функція здійснення правосуддя

Зараз ця реформа ґрунтується на схваленій у 2006 р. Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (далі — Концепція 2006 р.). У зазначеній Концепції відображене доктринальне бачення судової системи України, принципів та шляхів її реформування на період до 2016 р. Завдання Концепції та заходи, спрямовані на вирішення її положень, підпорядковані досягненню головної мети концептуальних трансформацій — запровадження в національну систему судового устрою і судочинства європейських стандартів та гарантування особі її права на справедливий суд.

Аналіз Концепції, насамперед стосовно відповідності її положень задекларованій меті, дає підстави зробити висновок, що деякі з них, які є важливими для подальшого становлення державності України на засадах дотримання демократичних принципів та верховенства права, а також розвитку її громадянського суспільства, є недостатньо науково обґрунтованими. Йдеться, перш за все, про концептуальні положення щодо забезпечення незалежності судової влади.

Згідно з теорією поділу державної влади, сформульованої ще в середині XVIII ст., вимога про «незалежність» кожної з її складових означає чітке розмежування функцій між органами державної влади, визначення їх функціональних меж, водночас виступаючи гарантією легітимного здійснення цими органами покладених на них державних функцій. Для судової влади вимога про її незалежність має особливе значення, оскільки тільки їй притаманна функція здійснення правосуддя, реалізація якої спрямована на впровадження у правозастосовну практику принципів справедливості, захисту прав і свобод людини і громадянина як найвищих правових і моральних цінностей.

У ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), ратифікованої Україною у 1997 р., закріплено зміст права особи на справедливий суд, а саме, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним та безстороннім

судом. У положеннях цієї статті міститься вимога про незалежність суду, що передбачає дотримання державою принципу поділу влади, формування самостійної, автономної та самоврядної судової системи поза структурами законодавчої і виконавчої влади, заборона іншим державним органам здійснювати функції, притаманні судовій владі¹. Ознаки її незалежності, які часто називають стандартами, значною мірою закріплені в низці міжнародних, у тому числі європейських, документів. Про ці ознаки йдеться в Основних принципах незалежності судових органів (1985 р.), Рекомендаціях щодо ефективного впровадження Основних принципів незалежності судових органів (1989 р.), Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (1983 р.; далі — Монреальська декларація), Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (1994 р.) та ін.

У міжнародних документах стандарти незалежності суду передбачають насамперед, що призначення (обрання) суддів на посади здійснюється органом, незалежним від інших органів влади

Вимоги про незалежність суду відображені й в Конституції України. Зокрема, в ст. 6 Основного Закону передбачено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також здійснення її органами своїх повноважень у встановлених Конституцією межах та відповідно до законів України. Статтею 124 Конституції визначено, що делегування функцій суддів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

У міжнародних документах стандарти незалежності суду передбачають насамперед, що призначення (обрання) суддів на посади здійснюється органом, незалежним від інших органів влади, а участь в такому призначенні політичного органу, якщо її неможливо уникнути, зводиться до мінімуму, наприклад до надання акту призначення судді форми рішення глави держави. А за слушним зауваженням спеціаліста Консультативної ради європейських суддів п. Дж. Оберта, «в державах, що недавно стали на шлях демократії, необхідно забезпечити незалежність судової влади шляхом впровадження повністю вільних від політичного впливу органів призначення суддів»².

¹ Див.: Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О.Л. Жуковської. — К., 2004. — С. 199.

² Див.: Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів / Міжнародні стандарти незалежності суддів. — К., 2008. — С. 115.

Безперечно, це стосується і незалежної України, яка рухається шляхом до справжньої демократії.

Незалежне становище суддів значною мірою визначається їх належним фінансовим забезпеченням з боку держави

У Концепції 2006 р. передбачений порядок призначення та обрання суддів на посади за чинними конституційними нормами. Згідно з ними, закріпленими, зокрема, в ст. 128 Конституції, суддів перший раз на п'ять років призначає Президент України, а далі безстроково — Верховна Рада України. У Концепції зазначається, що такий порядок не загрожує незалежності суддів, адже після призначення чи обрання вони перестають бути залежними від цих органів. Однак при цьому не враховано, що відповідно до чинного порядку, закріпленого в ст. 126 Конституції, ці ж органи звільняють суддів з посад. Тому залежність суддів від органів, що їх призначили чи обрали, наразі Президента та Верховної Ради України, на нашу думку, зберігається. Крім того, як свідчить сучасна політична практика, в цих органах, зокрема Верховній Раді України, рішення приймаються під впливом певних політичних інтересів. Вони часто-густо зачіпають діяльність саме судової влади, зокрема через прагнення деяких політичних сил отримати вплив на неї, у тому числі через кадрові рішення.

За результатами опитування суддів у 2008 р., кількість тих із них, які заявили про вплив на їх призначення вперше з боку працівників Секретаріату Президента України збільшилася з 17 % у 2007 р. до 21 % у 2008 р. Також, на думку суддів, достатньо високим є і політичний вплив з боку Верховної Ради України. Так, 22 % суддів вважають, що такий вплив має місце з боку народних депутатів України, 18 % — з боку членів відповідного комітету Верховної Ради України³. Ці показники свідчать про істотний політичний вплив на процедуру заміщення суддівських посад.

За таких політичних умов питання про доцільність обмеження участі політичних органів у формуванні суддівського корпусу для забезпечення незалежності судової влади України набуває особливого значення. Вирішення цього питання, звісно якщо таке обмеження буде визначено доцільним на концептуальному рівні, передбачатиме внесення змін до ст. 128 Конституції.

Європейська практика із забезпечення незалежності судових органів засвідчує, що тимчасове призначення суддів на посади, у тому числі в

рамках так званого «випробувального» строку, також може бути загрозовим для незалежності судді. У п. 17 Монреальської декларації записано, що «призначення тимчасових суддів і призначення суддів на випробувальний строк не відповідає принципу незалежності суддів, а тому подібні форми призначення мають бути поступово усунені». Європейська хартія про Закон «Про статус суддів» (п. 3.3) передбачає, що коли суддя призначається на посаду з проходженням випробувального строку, то після його закінчення рішення про непризначення судді на постійній основі може бути винесено лише незалежним від виконавчої та законодавчої влади органом, у складі якого щонайменше половина членів — судді, обрані їх колегами, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу. У Пояснювальній записці до цієї Хартії зазначено, що існування такого тимчасового періоду створює труднощі з точки зору незалежності та неупередженості судді, який прагнучиме докласти зусиль, аби утвердитися на посаді після проходження такого періоду. Таким чином, на думку європейських експертів, випробувальний строк при першому призначенні судді на посаду може бути визнаний прийнятним лише в разі, якщо питання про подальше перебування судді на посаді на постійній основі вирішуватиметься незалежним органом та на підставі об'єктивних критеріїв, позбавлених політичного змісту.

Цього не можна сказати про Україну. Адже за чинною процедурою, положення якої відображені і в Концепції 2006 р., обрання суддів на посади здійснюється Верховною Радою України, в якій, про що уже зазначалося, переважають політичні інтереси. За таких обставин вбачається прийнятним якщо і зберігати п'ятирічний «випробувальний» термін призначення суддів на посаду вперше, що на думку більшості українських суддів (68 %), є оптимальним⁴, особливо якщо його скоротити, то наступне їх обрання потрібно здійснювати відповідно до наведених міжнародних рекомендацій.

За нинішніх політичних умов питання про доцільність обмеження участі політичних органів у формуванні суддівського корпусу для забезпечення незалежності судової влади України набуває особливого значення

Незалежне становище судів значною мірою визначається їх належним фінансовим забезпеченням з боку держави. Міжнародні стандарти незалежності суду, викладені у Монреальській де-

³ Див.: Моніторинг незалежності суддів в Україні. 2008 рік / За заг. ред. А. Алексеева. — К., 2008. — С. 40—41.

⁴ Див.: Там само. — С. 38.

кларції, передбачають, що належне державне фінансове забезпечення судової влади має визначитися з урахуванням її потреб незалежним судовим органом, або за його безпосередньої участі, або іншим органом із значним представництвом у ньому суддів. При цьому забезпечення суддів відповідними засобами для належного відправлення правосуддя, включаючи матеріальні засоби та приміщення, які створювали б відповідні умови для незалежної, гідної та ефективної роботи суддів, належний судовий та адміністративний персонал і достатній поточний бюджет, мають стати найвищим пріоритетом держави.

У Концепції 2006 р. функція організаційного, у тому числі фінансового, забезпечення діяльності судів передбачена за Державною судовою адміністрацією України (далі — ДСА). Цей орган відповідно до Положення про нього є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. До «фінансових» повноважень ДСА належать, зокрема, розроблення і затвердження за погодженням з Радою суддів України єдиних нормативів фінансового забезпечення судів; виконання з цього питання функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України; підготовка пропозицій до його проекту в частині визначення обсягу видатків для забезпечення діяльності судів; здійснення контролю за використанням бюджетних коштів у судах. Очолює ДСА Голова, який призначається на посаду та звільняється з неї Кабінетом Міністрів України за пропозицією Першого віце-прем'єр-міністра на підставі подання Прем'єр-міністра України, погодженим з Радою суддів України. Тож, як це впливає із зазначеного положення, ДСА ні своїми «фінансовими» повноваженнями, ні складом, ні ступенем взаємодії з цих питань із суддівським корпусом не наближена достатньою мірою до системи судової влади, як це рекомендовано міжнародними стандартами їх незалежності. Більше того, за нинішнього незадовільного стану з фінансуванням судової системи України, вона поставлена у повну фінансову залежність від виконавчої влади. Наведене зумовлює потребу шукати нові підходи, інше інституційне вирішення проблеми належного фінансового забезпечення судової влади відповідно до міжнародних рекомендацій з цього питання.

Викладені вище та інші положення Концепції 2006 р. були реалізовані у відомих президентських законопроектах, в яких пропонувалося внести зміни до чинних законів «Про судоустрій України» та «Про статус суддів». Через це відповідні норми цих законопроектів, як і названі положення Концепції,

залишилися без належного наукового обґрунтування щодо безспірної теоретичної та практичної доцільності їх запровадження для забезпечення незалежності судової влади.

Забезпечення суддів відповідними засобами для належного відправлення правосуддя, включаючи матеріальні засоби та приміщення, які створювали б відповідні умови для незалежної, гідної та ефективної роботи суддів, належний судовий та адміністративний персонал і достатній поточний бюджет, мають стати найвищим пріоритетом держави

Заповнити цю прогалину пропонували багато вчених, у тому числі науковий колектив Академії правових наук України після отримання результатів дослідження у 2007—2008 рр. стану законодавчого регулювання порядку добору, визначення кваліфікації кандидатів на посаду судді місцевого загального суду, їх рекомендації та подання для призначення на цю посаду. За результатами дослідження було сформульовано низку (всього 18) пропозицій щодо удосконалення відповідних статей законопроектів, насамперед щодо забезпечення незалежності суддів у процесі добору кадрів для судової системи України. Ці пропозиції керівництвом Академії були своєчасно подані до Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя, а згодом оприлюднені⁵. Проте вони навіть не обговорювалися на засіданні Комітету 18 червня 2008 р., коли він розглядав пропозиції до проектів законів про внесення змін до законів «Про судоустрій України» та «Про статус суддів» та рекомендував «об'єднати» ці законопроекти в один законопроект «Про судоустрій і статус суддів».

Серед висновків та пропозицій наукового колективу однією з найважливіших була визначена пропозиція про необхідність обґрунтувати та передбачити вимоги до осіб, які претендують на посаду судді, мати необхідні професійні здібності та моральні якості. Низка міжнародних документів, у тому числі Монреальська декларація, Основні принципи незалежності судових органів, Пояснювальна записка до Європейської хартії про Закон «Про статус суддів», а також Висновки першої експертної комісії Міжнародної Асоціації Суддів «Як захистити суддів від зовнішнього політичного, економічного та соціального впливу...» (1990 р.) та інші, визначають доцільність передбачення та чіткого формулювання у національному законодавстві вимоги про наявність в осіб, які претендують на посаду судді, потрібних ділових здібностей та високих моральних якостей. Зокрема, у цих доку-

⁵ Докладніше див.: З а к а л ю к А.П. Наукове обґрунтування законодавчого регулювання порядку добору та рекомендації до призначення кандидатів на посаду судді // Вісник Академії правових наук України. — 2008. — № 3. — С. 222—233; З а к а л ю к А.П., Томкіна О.О. Належне кадрове забезпечення правосуддя як невідмінна умова добросчесного здійснення правосуддя // Право України. — 2009. — № 12. — С. 64—70.

ментах йдеться про здібності «вільно оцінити ситуацію, яка пропонується до розгляду суддею, що передбачає свободу мислення», «продемонструвати необхідну для здійснення суддівських повноважень незалежність», «визначити свою поведінку як судді на підставі поваги до гідності людини, що постає перед судом» та ін. У документах деяких країн, зокрема Австрії, Великої Британії, Нідерландів, Німеччини, США, Франції, навіть дається примірний перелік певних етичних, психологічних та навіть психофізіологічних якостей і здібностей, що мають бути у судді.

З огляду на наведене для забезпечення потрібних ділових здібностей та моральних якостей у кандидатів на посаду судді науковці Академії правових наук України пропонували встановити у законодавстві обов'язок особи, яка претендує на зайняття суддівською діяльністю, пройти перевірку наявності у неї зазначених здібностей, якостей, інших ознак. При цьому було ініційовано застосування з цією метою відомих науці та практиці методів професійного добору претендентів. Ці методи, як відомо фахівцям, передбачають виявлення у виконавців певних видів діяльності здібностей та якостей, що зумовлюються специфікою цієї діяльності. Суддівська діяльність за своїм змістом і характером є специфічною, вимагає від її виконавця відповідних здібностей та якостей, без наявності яких він не може бути допущений до її здійснення.

Науковці пропонували також визначити нормативно-професійні основи спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, що відібрані за своїми діловими здібностями, моральними якостями, іншими ознаками до заняття суддівською діяльністю. При цьому був зроблений висновок про необхідність законодавчо регламентувати основний зміст та порядок спеціальної післядипломної підготовки кандидата на посаду судді. Зокрема, було відзначено потребу передбачити в законі здійснення спеціальної підготовки на основі розроблених і прийнятих у встановленому порядку відповідно до Закону від 23 травня 1991 р. № 1060-XII «Про освіту» державного стандарту спеціалізованих знань, їх обсягу та рівня щодо суддівської діяльності, які насамперед відповідають предметно визначеним освітньо-кваліфікаційній характеристиці та професійним вимогам до судді. Наведене зовсім не передбачено в Концепції 2006 р. та зазначених законопроектах, спрямованих на її реалізацію. Також пропонувалося законодавчо встановити, що на підставі визначених стандартів вищими навчальними закладами юридичного профілю разом з Верховним Судом України, Ви-

щою кваліфікаційною комісією суддів України, Радою суддів України, Академією правових наук України розробляється освітньо-професійна програма підготовки кандидатів у судді. Ця програма має охопити їх спеціалізовану післядипломну навчальну підготовку у вузі та поєднану з нею спеціальну практичну підготовку в суді. Програма має визначити напрями, зміст, форми і терміни спеціального навчання та спеціальної практичної підготовки кандидата, порядок визначення їх результатів щодо набуття ним потрібної суддівської кваліфікації.

Науковці Академії правових наук України надавали й інші пропозиції щодо вирішення цих питань.

Недостатнє наукове обґрунтування названих та інших положень Концепції 2006 р. та законопроектів на її реалізацію, що нині ускладнено ще й відсутністю кардинальної зміни ситуації у судовій системі України, насамперед невирішеністю проблеми щодо її належного фінансування, недосконалістю кадрової політики в судах, проявами нехтування деякими суддями інтересів людини, її прав і свобод, поширенням недовіри громадян до судової влади, зумовлено необхідність оновити концептуальне забезпечення судово-правової реформи для її подальшого проведення в Україні. Про цю потребу заявляють судді та науковці⁶. Цю позицію підтримують деякі політичні діячі, про що свідчить прийняття у грудні 2009 р. Постанови Верховної Ради України про утворення Тимчасової спеціальної комісії з підготовки концепції судово-правової реформи.

Суддівська діяльність за своїм змістом і характером є специфічною, вимагає від її виконавця відповідних здібностей та якостей, без наявності яких він не може бути допущений до її здійснення

На наш погляд, при вирішенні цієї проблеми основну увагу слід зосередити на такому. Насамперед забезпечити справжню, а не декларативну, незалежність судової влади. На думку іноземних експертів, що висловлена в їх висновку від 23 листопада 2009 р. на «об'єднаний» законопроект «Про судоустрій і статус суддів», необхідність вирішення в Україні проблем у сфері правосуддя має здійснюватися саме з точки зору незалежності суддів і судової системи. У цьому напрямі актуалізується потреба усунення політичного впливу на судову владу з боку інших органів державної влади, їх посадових осіб, в першу чергу стосовно питань утворення судів, фінансування діяльності суддів,

⁶ Див.: Резолюція науково-практичної конференції «Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні», що відбулася 27 лютого 2009 р., м. Київ // Вісник Центру суддівських студій. — № 12. — 2009. — С. 28; Звернення Ради суддів України до Президента України від 4 березня 2009 року // Вісник Верховного Суду України. — 2009. — № 3. — С. 3; Вісник Верховного Суду України. — 2009. — № 4. — С. 6.

добору суддівських кадрів, а також розширення та зміцнення повноважень органів суддівського самоврядування, удосконалення механізму притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Зазначені питання та пропонувані засоби їх законодавчого вирішення потребують доопрацювання. Як вважають іноземні експерти, необхідно повністю переробити текст зазначеного законопроекту.

Від того, хто і яким чином, на яких правових і моральних засадах здійснює правосуддя, передовсім і залежить головна сутність та мета суспільно доцільного та необхідного упорядкування судової влади, забезпечення її незалежності, професійності, доброчесності

Незалежне здійснення правосуддя можливе за належного кадрового забезпечення судової влади. Тому нові концептуальні підходи, які може запропонувати юридична наука, просто необхідні для вирішення кадрової проблеми в судах. Від того, хто і яким чином, на яких правових і моральних засадах здійснює правосуддя, передовсім і залежить головна сутність та мета суспільно доцільного та необхідного упорядкування судової влади, забезпечення її незалежності, професійності, доброчесності. У зв'язку з цим серед першочергових концептуальних завдань має стати приведення існуючого і пропонуваного порядку добору суддівських кадрів у відповідність до міжнародних та європейських стандартів незалежності судових органів. Для цього потрібно брати до уваги наукові розробки щодо процесів добору, перевірки, спеціальної підготовки, визначення професійної кваліфікації та моральних якостей осіб, які претендують на зайняття суддівською діяльністю. Першочерговим у цій роботі має бути спрямування практики на виявлення серед таких осіб тих, які за своїми діловими здібностями, психологічними рисами та моральними якостями здатні виконувати таку діяльність, і тільки потім на спеціальну підготовку цих осіб до роботи на посаді судді, визначення їх професійної кваліфікації, наступний відбір на конкурсних засадах та надання рекомендацій для призначення на посаду.

З огляду на це науковий колектив Академії правових наук України у 2009 р. спрямовував свою роботу на розробку методичного забезпе-

чення для реалізації наведених вище його пропозицій стосовно визначення вимог до кандидатів на посаду судді. Спираючись на певні теоретичні положення, у тому числі таких галузей науки, як психологія, етика, управління, а також думку значного числа (майже 200 осіб) досвідчених, високопрофесійних суддів, членів кваліфікаційних комісій суддів, інших фахівців, вже розроблена перша частина цієї методики. Мова йде про Перелік професійно важливих ділових

здібностей та моральних якостей, які мають бути у судді та кандидатів у судді (всього близько 20 ознак). Перелік в основному схвалений керівництвом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Ради суддів

України, ДСА. Нині почалася розробка Рекомендацій щодо практичного застосування Переліку. У цих Рекомендаціях мають міститися роз'яснення щодо ознак Переліку, форми, засобів та способів його використання на всіх стадіях добору, перевірки, підготовки, надання рекомендацій для призначення кандидатів у судді.

Незалежне здійснення правосуддя можливе за належного кадрового забезпечення судової влади

Необхідні нові концептуальні підходи або оновлення існуючих також для вирішення інших важливих питань у сфері правосуддя, зокрема щодо забезпечення повноти функцій судової влади та засобів їх реалізації, її єдності, яка не повинна порушуватися через запровадження спеціалізації судів з розгляду окремих категорій судових справ, адміністрування судів, соціальні та матеріальні гарантії суддів тощо. При цьому важливо, щоб визначення та вирішення цих та інших питань у сфері правосуддя, здійснювалися на основі досконалого наукового обґрунтування. Для цього необхідно забезпечити всебічне вивчення та широке обговорення цих та інших питань всіма зацікавленими у реформуванні судової влади України вітчизняними вченими спільно із найбільш досвідченими суддями та іншими юристами-практиками. Не менш важливим є застосування уже напрацьованих науково-практичних рекомендацій та пропозицій, у тому числі наукового колективу Академії правових наук України, як на концептуальному, так і законодавчому та організаційно-методичному рівнях.