



**КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОСУДДЯ
В УКРАЇНІ**

проект

ЗМІСТ

Розділ I. Загальні положення	3
Розділ II. Завдання подальшого розвитку правосуддя.....	5
Розділ III. Система судів.....	7
Розділ IV. Судочинство.....	12
Розділ V. Статус професійних суддів	16
Розділ VI. Кваліфікація суддів	20
Розділ VII. Суддівське самоврядування.....	21
Розділ VIII. Забезпечення судів.....	22
Розділ IX. Суміжні інститути.....	25
Розділ X. Правове забезпечення.....	28

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Судову реформу започатковано на етапі здобуття Україною незалежності для утвердження судової влади з метою гарантування судового захисту прав людини.

На **першому етапі судової реформи** в Україні (від схвалення в 1992 році Верховною Радою України Концепції судово-правової реформи до прийняття в 1996 році Конституції України) визначено напрямки реформування судової системи, ухвалено низку законів щодо налагодження роботи спеціалізованих арбітражних судів, гарантування високого статусу судді, запровадження суддівського самоврядування.

На **другому етапі судової реформи** (від прийняття Конституції України до ухвалення в 2002 році нового Закону України “Про судоустрій України”) на конституційному рівні окреслено нову систему судоустрою, закріплено гарантії права на судовий захист, визначено основні засади здійснення судочинства. На цьому етапі утворено Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, створено єдину систему судів загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом України, запроваджено новий порядок призначення та обрання суддів, утворено Вищу раду юстиції, яка відповідальна за формування професійного суддівського корпусу, запроваджено демократичну систему апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, встановлено судовий контроль над законністю затримання та арешту осіб, над обмеженням таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, над застосуванням інших обмежень прав людини. У 1997 році для України набрала чинності Конвенція про захист прав людини та основних свобод. Україна взяла на себе зобов’язання гарантувати право на справедливий судовий розгляд та інші права людини, передбачені Конвенцією. Ці права стали захищатися від порушень з боку держави Європейським судом з прав людини.

Третій етап судової реформи, який бере початок від прийняття нового Закону України “Про судоустрій України”, триває дотепер. Новий закон про судоустрій прийнято на заміну Законів “Про судоустрій України” від 1981 року, “Про господарські суди”, “Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України”, “Про органи суддівського самоврядування”, які, незважаючи на неодноразові зміни й доповнення, у значній своїй частині застаріли і не забезпечували повноти законодавчого регулювання значного обсягу відносин у галузі судоустрою. Закон про судоустрій передбачив в системі судів загальної юрисдикції нові судові ланки – Касаційний суд України як суд касаційної інстанції в системі загальних судів, і Апеляційний суд України як суд апеляційної інстанції щодо рішень інших апеляційних судів, ухвалених у першій

інстанції. Однак Рішенням Конституційного Суду від 11 грудня 2003 року утворення Касаційного суду визнано таким, що не відповідає Конституції України. Закон також установив трирічний строк для створення адміністративних судів, які захищатимуть права людини в її відносинах з виконавчою владою та органами місцевого самоврядування. Повноваження щодо організаційного забезпечення діяльності судів від Міністерства юстиції України передано новому органу виконавчої влади – державній судовій адміністрації, утвореній спеціально для забезпечення діяльності судів. Вона є підзвітною вищим органам суддівського самоврядування. 18 березня 2004 року прийнято Закон “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України” і новий Цивільний процесуальний кодекс, проекти інших процесуальних кодексів знаходяться на розгляді парламенту. Законом від 11 травня 2004 року “Про третейські суди (арбітраж)” створено правові умови для функціонування третейських судів. 6 липня 2005 року прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, який має стати процесуальною основою для діяльності адміністративних судів.

Незважаючи на чимало позитивних зрушень, процес судової реформи в Україні характеризується повільністю й непослідовністю, що особливо очевидно проявилось на останніх двох етапах, коли схвалення в парламенті отримали абсолютно протилежні ідеї. Це, з-поміж іншого, зумовлено відсутністю науково обґрунтованої стратегії перетворень у судовій системі. Концепція судово-правової реформи 1992 року після прийняття в 1996 році Конституції України значною мірою втратила значення програмного документа для судової реформи. Конституція тільки в найзагальнішому вигляді передбачила майбутню систему правосуддя і визначила засади її організації та діяльності, але не передбачила конкретних заходів для її побудови.

Посилення ролі судів у сучасних правовідносинах призвело до зростання кількості судових справ і навантаження на суддів. Це змушує суддів вишукувати формальні перешкоди в реалізації права на звернення до суду. Строки розгляду справ зросли, їх часто не можна назвати розумними.

Вирішення названої проблеми збільшенням суддівського корпусу не дає бажаного результату: на посаду судді часто вперше призначаються особи, які не мають достатніх професійних і моральних якостей, що вимагаються високим статусом судді. Невисокий рівень сучасного грошового забезпечення суддів зумовлює непрестижність посади судді для юристів-професіоналів. Водночас широкі можливості для одержання на цій посаді незаконної вигоди приваблюють осіб, прагнення яких не мають нічого спільного зі справедливим і неупередженим вирішенням справ.

Хронічне недофінансування судів приводить до того, що голови судів і судді нерідко потрапляють у залежність від місцевих органів влади та комерційних структур, які дофінансовують потреби судів. Через це зростає кількість “замовних” справ.

Інститут дисциплінарної відповідальності суддів нерідко використовується для розправи над суддями, які не піддалися зовнішньому впливові та ухвалили рішення всупереч цьому. Такі судді не можуть розраховувати на успішну кар’єру. Чимало суддів стали маріонетками політичної та економічної еліти.

Сучасна система виконання судових рішень виявилася малоефективною. Виникла ситуація, коли виграти в судовому процесі часто буває простіше, ніж домогтися виконання судового рішення.

На авторитеті судів негативно позначається також правова необізнаність більшості людей, які звертаються до суду. Відсутність ефективних механізмів надання правової допомоги безоплатно чи за доступну плату позбавляє бідні прошарки населення можливості належним чином захистити свої права у суді. Усе це порушує право на судовий захист і негативно позначається на довірі людей до суду.

Наслідком цих негативних тенденцій є погіршення якості судових рішень, зростання навантаження на суди апеляційної та касаційної інстанцій, зменшення авторитету судової влади і недовіра до неї.

Завдання цієї Концепції – створити цілеспрямовану, науково обґрунтовану методологічну основу розвитку правосуддя на найближчі десять років; визначити напрямки вдосконалення законодавства у цій сфері та основні заходи, спрямовані на усунення негативних тенденцій, що зумовлені непослідовністю попередніх етапів судової реформи; забезпечення доступного і справедливого правосуддя, прозорості діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції; посилення гарантій незалежності суддів та підкорення їх тільки законові; підвищення статусу суддів і покращення умов їхньої діяльності; гарантування виконання судових рішень; створення умов для розвитку альтернативних (позасудових) способів вирішення правових спорів.

Результатом реалізації цих заходів має стати зрозумілий та ефективний механізм судового захисту прав людини, високий авторитет судової влади і повага до її незалежності, насамперед з боку інших гілок влади.

РОЗДІЛ II

ЗАВДАННЯ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОСУДДЯ

Завданням подальшого розвитку правосуддя є реальне забезпечення верховенства права і права кожного на справедливий судовий розгляд незалежним і неупередженим судом.

Відповідно до принципу верховенства права людина, її права визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Однак цей принцип не діятиме доти, доки він залишатиметься теоретичним постулатом і не реалізовуватиметься в судовій практиці.

Подальший розвиток правосуддя має бути спрямований на повне забезпечення:

- доступності правосуддя;
- справедливої судової процедури;
- професіоналізму, незалежності та неупередженості суддів;
- прогнозованості й відкритості судових рішень;
- ефективності судового захисту.

Доступність правосуддя покладає на суди обов'язок не відмовляти у розгляді справ, віднесених до їхньої юрисдикції, та в захисті порушених прав особи. Судові витрати не повинні бути перешкодою для судового захисту. Вимога про доступність правосуддя не може вважатися дотриманою, поки не створено ефективної системи надання правової допомоги безоплатно або за доступну плату для людей з низьким рівнем достатку. Правосуддя не можна вважати доступним і тоді, коли система судів є складною, заплутаною та складає значні труднощі у визначенні компетентного суду для вирішення конкретної справи. Поінформованість людей про організацію і діяльність судів є також необхідною умовою доступності правосуддя. Водночас доступність правосуддя не позбавляє осіб можливості вирішити свій правовий спір у позасудовому порядку. Навпаки, держава повинна сприяти розвитку таких недержавних інституцій, як третейські суди, медіатори тощо, які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду.

Судова процедура може вважатися справедливою тільки тоді, коли вона спрямована на забезпечення верховенства права та заснована на засадах законності, рівності учасників процесу перед законом і судом, змагальності, диспозитивності, гласності й відкритості, обов'язковості виконання судових рішень. Будь-які обмеження цих засад можливі тільки як виняток і лише в передбачених законом, обґрунтованих випадках. Правосудність судового рішення гарантується згодою з ним сторін, а також правом на оскарження та перегляд рішення в суді вищої інстанції. Правила судочинства не повинні бути обтяжені зайвими формальностями. Щоб забезпечити право особи на швидке поновлення своїх прав, особливо у нескладних справах, судову процедуру доцільно спростити там, де спрощення не порушуватиме інтересів сторін щодо справедливого вирішення їхньої справи. Потрібно передбачити ефективні механізми для запобігання недобросовісному використанню учасниками судочинства своїх процесуальних прав, а також відповідальність за невиконання процесуальних обов'язків.

Професіоналізм, незалежність і неупередженість суддів є неодмінною гарантією справедливого вирішення судових справ. Система добору суддів, престижність і авторитетність посади судді мають забезпечувати формування висококваліфікованого корпусу суддів. Поглиблення спеціалізації судів і суддів у них сприятиме своєчасному та якісному вирішенню судових справ. Організація судової системи і судочинства повинна запобігати будь-яким можливостям чинити тиск на суддів та виникненню обґрунтованих сумнівів в учасників судового процесу у неупередженості суддів під час вирішення справи. Механізм відповідальності суддів має гарантувати ефективне й своєчасне реагування на прояви суддівського свавілля й некомпетентності.

Виходячи з принципу правової визначеності, **судове рішення має бути прогнозованим**, чого можна досягти насамперед завдяки однозначності й чіткості законодавства. Водночас суд, застосовуючи положення закону, повинен враховувати його цілі й давати таке тлумачення, яке утверджуватиме принцип верховенства права. **Відкритий доступ до судових рішень** повинен стати однією з найефективніших форм контролю громадськості за діяльністю судової влади. Крім того, відкритість судових рішень сприятиме однаковому застосуванню законів і передбачуваності результатів вирішення аналогічних справ. Обмеження щодо відкритості судових рішень можуть бути встановлені відповідно до закону і тільки в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу чи іншої таємниці, що охороняється законом.

Ефективність судового захисту означає, що справа має бути вирішена без невиправданих зволікань, що дасть можливість надати особі своєчасний захист її прав. Судовий захист не може вважатися ефективним і діяльність суду позбавлена сенсу, якщо судові рішення ігноруються, не виконуються або виконуються неналежним чином.

РОЗДІЛ III СИСТЕМА СУДІВ

Правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого та ефективного правосуддя. Сучасна система судів загальної юрисдикції потребує вдосконалення з метою повнішої реалізації визначених Конституцією України засад, вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод щодо забезпечення права на судовий захист і положень нового процесуального законодавства.

Система судів загальної юрисдикції будується за принципами:

- **спеціалізації** – поділ судів виходячи з особливостей предмета судових справ, віднесених до їхньої юрисдикції, та обумовленого цими особливостями виду судочинства (вимога щодо утворення судів із поширенням їх юрисдикції на певні правовідносини);

- **територіальності** – утворення судів із поширенням їхньої юрисдикції на певну географічну територію України виходячи з потреби їх наближення до людей (вимога щодо утворення судів із поширенням їхньої юрисдикції на певну територію);

- **інстанційності** – організація судів виходячи з необхідності забезпечити право на перегляд судового рішення судом вищого рівня.

Спеціалізованою має бути вся система судів загальної юрисдикції, а не лише окрема її частина. Поділ загальної юрисдикції на окремі види спеціалізованих юрисдикцій покликаний покращити оперативність і якість вирішення судових справ. Спеціалізація судів має відбуватися за галузевою ознакою та обумовленим нею видом судочинства. Це дозволяє виділяти у загальній юрисдикції цивільну, кримінальну та адміністративну юрисдикції, а також господарську юрисдикцію як особливий різновид цивільної юрисдикції. Тож загальні суди доцільно визнати спеціалізованими з розгляду цивільних, кримінальних справ, а також адміністративних справ та справ про адміністративні проступки у випадках, визначених законом. Поряд із загальними діють суди окремих судових юрисдикцій – господарські та адміністративні суди.

Організація судів за принципом територіальності спрямована на забезпечення наближеності місцевих та апеляційних судів до людей. Водночас у визначенні територіальної юрисдикції судів слід враховувати вимоги щодо незалежності суддів від місцевої влади. Оптимальне поєднання критеріїв доступності судів і незалежності суддів зумовлює необхідність запровадити дворівневу структуру місцевих судів. На найбільш наближеному до людей рівні – рівні району чи міста – діють місцеві суди, які вирішують у першій інстанції нескладні цивільні, кримінальні та адміністративні справи. Тут запроваджується спеціалізація суддів. Ймовірність тиску на суддів у вирішенні таких справ є незначною.

В разі утворення кількох судів у містах із районним поділом недоцільно прив'язувати їхню юрисдикцію до території району, оскільки рішення органу місцевого самоврядування про реорганізацію районів змушуватиме Президента України своїм указом змінювати кількість таких судів, хоч об'єктивної потреби в цьому не буде. Організація судів не повинна залежати від місцевого самоврядування. Тому в місті з районним поділом можуть утворюватися дільничні суди з визначенням території (дільниць), на яку поширюється їхня юрисдикція.

На рівні областей чи їхніх частин доцільно утворити місцеві окружні спеціалізовані суди. Такі суди здатні забезпечити більш оперативне, кваліфіковане та неупереджене

вирішення у першій інстанції складних справ, зокрема й тих, у яких високою є ймовірність тиску на суддів.

Апеляційні суди утворюються на рівні областей чи кількох областей залежно від потреб кожного виду судочинства.

Територіальна юрисдикція місцевих та апеляційних судів не повинна бути жорстко прив'язаною до адміністративно-територіального поділу і має встановлюватися з урахуванням об'єктивних критеріїв. Юрисдикцію кожного суду одного рівня доцільно поширювати на територію з приблизно однаковою кількістю населення. Місцезнаходження суду необхідно визначати з урахуванням зручності транспортного сполучення. У найменуванні місцевих та апеляційних судів слід використовувати назву населеного пункту за місцезнаходженням суду.

Кількість посад суддів у місцевих та апеляційних судах доцільно визначити на основі розрахунку середньої кількості судових справ, яка припадає на відповідну територію, поділеної на норматив навантаження на одного суддю. Норматив навантаження залежить від кількості судових справ, правильному вирішенню яких звичайний суддя може приділити достатню увагу протягом робочого часу.

Організація судів за інстанційною ознакою повинна забезпечити правосудність судового рішення. У разі незгоди з судовим рішенням першої інстанції особі має бути гарантоване право на перегляд його справи судом другої (апеляційної) інстанції з огляду на правильність встановлення фактів і застосування права. Виходячи з необхідності однакового застосування права на всій території України, учасник судового процесу повинен бути наділений правом оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанцій до суду касаційної інстанції (відповідного вищого спеціалізованого суду) на предмет правильності застосування права. У разі виявлення різного застосування тієї самої норми права судами окремих спеціалізованих юрисдикцій правосудність судових рішень має забезпечуватися найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції – Верховним Судом України.

Система судових інстанцій повинна будуватися з урахуванням того, що учасники судочинства наділені рівними правами щодо оскарження судових рішень. Це вимагає, щоб кожен суд виконував функції тільки однієї інстанції: місцеві суди – перша інстанція, апеляційні суди – апеляційна інстанція, вищі суди – касаційна інстанція, Верховний Суд України – касаційна інстанція у виняткових випадках.

У системі загальних судів необхідно втілити ідею створення окремої ланки, яка б виконувала функції касаційної інстанції в цивільних і кримінальних справах, за зразком Вищого господарського суду у системі господарських судів і Вищого адміністративного суду в системі адміністративних судів. Тому замість Касаційного суду України, не

передбаченого системою судів загальної юрисдикції, що визначена Конституцією України, слід утворити Вищий цивільний суд (касаційна інстанція для справ цивільної юрисдикції) та Вищий кримінальний суд (касаційна інстанція для справ кримінальної юрисдикції). Доцільно реалізувати в системі загальних судів підхід, успішно втілений у господарських судах, згідно з яким судами першої інстанції є тільки місцеві суди. Апеляційні суди, виходячи з самої назви, можуть бути тільки судами апеляційної інстанції.

З апеляційних загальних судів треба виокремити окружні кримінальні суди для розгляду кримінальних справ, які зараз підсудні апеляційним судам як судам першої інстанції. При таких судах функціонував би суд присяжних. Реалізація цього підходу забезпечить більш професійне здійснення правосуддя у кримінальних справах внаслідок поглиблення спеціалізації судів, а також позбавить апеляційні загальні суди невластивих таким судам функцій суду першої інстанції. З цих причин необхідно відмовитися від створення Апеляційного суду України. Це також дасть можливість суттєво зменшити прогнозовані витрати на конвоювання до суду підсудних, які утримуються під вартою, а також витрати, пов'язані з викликом учасників кримінального судочинства. Утворення окружних кримінальних судів стане першим кроком до створення системи спеціалізованих кримінальних судів.

Наступним кроком у галузі розвитку адміністративної юстиції має стати сформування системи адміністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом України. Необхідно прискорити утворення апеляційних адміністративних судів та окружних адміністративних судів, зокрема забезпечити їх належними приміщеннями, а також призначити та обрати суддів до їхнього складу. З метою забезпечення незалежності суддів від впливу місцевої влади територіальна юрисдикція цих судів не повинна бути жорстко прив'язаною до адміністративно-територіального устрою. Окружні адміністративні суди слід утворити на рівні областей або частин областей. Щоб гарантувати доступність адміністративної юстиції для громадян, справи проти органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також проти окремих посадових осіб державних органів необхідно залишити в компетенції доступніших для людей районних, міських, дільничних, міськрайонних судів.

У судовій системі України не повинно бути військових судів. Існування військових судів у системі судів загальної юрисдикції не пояснюється ні принципом спеціалізації, ні принципом територіальності, що визначені Конституцією України як засади побудови системи судів загальної юрисдикції, оскільки військові суди здійснюють цивільне та кримінальне судочинство у військових формуваннях. До того ж судді військових судів мають особливий статус порівняно з іншими суддями, що суперечить закріпленому в цьому ж Законі принципові єдності статусу суддів. Військові звання суддям військових судів

присвоюються за активної участі військового командування. Це викликає обґрунтовані сумніви в незалежності й неупередженості таких суддів і, згідно з практикою Європейського суду з прав людини, є порушенням Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Тому важливо створити механізми, які б стимулювали звільнення військових суддів із військової служби та переведення їх в інші суди або перехід з посади судді на посаду військовослужбовця. Після відмови від військових судів надати військовим суддям право на відставку на пільгових умовах (з меншим стажем роботи на посаді судді).

У перспективі на основі загальних судів можуть бути утворені кримінальні суди, а на основі загальних та господарських судів – цивільні суди. Тож систему судів загальної юрисдикції складатимуть цивільні, кримінальні та адміністративні суди. **Цивільні суди** мають вирішувати всі приватноправові спори за правилами цивільного судочинства (особа проти особи). **Адміністративні суди** в порядку адміністративного судочинства розглядатимуть публічно-правові спори, крім тих, що віднесені до конституційної та кримінальної юрисдикцій (особа проти держави). **Кримінальні суди** вирішуватимуть справи про злочини за правилами кримінального судочинства (держава проти особи).

Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції повинен зберігатися в судовій системі України у незмінному вигляді. Недоцільно змінювати і процедуру його формування.

Водночас потребують розмежування юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції щодо визначення можливості застосування правових актів з огляду на вимоги Конституції України. Встановивши невідповідність закону чи іншого правового акта Конституції України, суд загальної юрисдикції повинен застосовувати положення Конституції як норми прямої дії. Однак суд загальної юрисдикції не може своїм рішенням визнати правовий акт, віднесений до юрисдикції Конституційного Суду, неконституційним, він може лише не застосувати його для конкретних спірних правовідносин. Верховний Суд за наявності такої практики може звернутися до Конституційного Суду з поданням про визнання цього правового акта неконституційним.

У разі виникнення сумніву щодо конституційності такого правового акта суд загальної юрисдикції, за браком відповідної компетенції, може зупинити провадження у справі та ініціювати перед Верховним Судом питання про звернення до Конституційного Суду.

РОЗДІЛ IV

СУДОЧИНСТВО

Правила судової процедури мають слугувати ухваленню справедливого і правосудного рішення у справі. Тому вони будуються на однакових засадах, які дають рівні гарантії учасникам процесу щодо судового захисту їхніх прав. Серед таких засад ідеологічного значення набувають:

- **принцип верховенства права**, згідно з яким захист прав людини є основним завданням правосуддя;
- **диспозитивність**, відповідно до якої сторони вільно розпоряджаються своїми правами щодо предмета спору;
- **змагальність**, що покладає на сторони обов'язок доводити перед судом ті обставини, щодо яких існує спір і які мають значення для справедливого вирішення справи;
- **розумні строки розгляду справ**, що покладають на суд обов'язок вирішити справу без невинуватених зволікань;
- **відкритість**, яка означає вільний доступ громадськості до судових засідань і рішень суду, що може бути обмежений законом і тільки зі справедливою метою.

Особливості реалізації цих засад у кожному виді судочинства повинні бути обумовлені специфікою предмета судової справи і завданням суду в її вирішенні. Сучасні пріоритети судового захисту вимагають чіткого визначення завдань кожного виду судочинства.

Основним завданням **конституційного судочинства** є абстрагований від конкретних правовідносин контроль за відповідністю Конституції України правових актів вищих органів державної влади. Право звернення до Конституційного Суду наразі належить обмеженому колу суб'єктів. З метою підвищення ефективності конституційно-правового захисту прав і свобод доцільно вивчити питання про можливість надання права звернутися до Конституційного Суду фізичним та юридичним особам. У конституційному судочинстві необхідно поглибити засаду змагальності, чітко визначивши, хто є сторонами та іншими заінтересованими особами у справі.

Цивільне судочинство слід розглядати як послугу держави щодо вирішення приватноправових спорів сторонам, які самостійно не можуть їх урегулювати. У цивільному судочинстві засади диспозитивності й змагальності реалізуються у повному обсязі. Щоб уникнути звинувачень в упередженості, цивільний суд повинен вирішувати тільки ті питання, про вирішення яких просять сторони. Суд має розглядати цивільну справу в межах заявлених ними вимог. Сторони наділено рівними можливостями щодо обґрунтування та обстоювання своєї позиції. Вони мусять вести справу добросовісно. З цією метою сторін повинні завчасно, до судового розгляду повідомити суд та одна одну про докази, якими вони

обґрунтовують свої вимоги та заперечення. У разі невиконання цього обов'язку суд має відхилити докази, що були несвоєчасно подані внаслідок недобросовісного ставлення. Такий обов'язок дозволить зменшити строки розгляду справ, суттєво розвантажити суди, а також обмежити сторони у можливості затягувати вирішення справи.

Адміністративне судочинство спрямовано на захист прав особи в публічно-правових відносинах від порушень з боку публічної адміністрації (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо). Учасників таких правовідносин наділено нерівними можливостями, тому адміністративний суд має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб порушені владою права людини було захищено. З цією метою адміністративний суд повинен мати право з власної ініціативи збирати докази, а також виходити за межі вимог сторін тією мірою, якою це необхідно для повного захисту прав людини. Така роль суду обумовлена тим, що саме з вини публічної адміністрації виник конфлікт або вона не вжила достатніх заходів, щоб йому запобігти.

Завданням **кримінального судочинства** є встановлення винуватості чи невинуватості особи у вчиненні кримінально караного діяння, справедливе застосування заходів кримінальної відповідальності, захист прав потерпілого та інтересів суспільства від злочинних посягань, а також захист особи від необґрунтованого притягнення до кримінальної відповідальності, порушень її прав у здійсненні дізнання та досудового слідства. Презумпція невинуватості особи та принцип "усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь" підлягають прямому застосуванню. Кримінальний суд повинен бути позбавлений обвинувального ухилу. Він не може направляти з власної ініціативи справу на додаткове розслідування чи давати органам досудового слідства окремі доручення щодо пошуку доказів. Якщо вину особи у вчиненні злочину стороною обвинувачення не доведено, суд зобов'язаний постановити виправдальний вирок.

Для забезпечення рівності сторін у кримінальному процесі слід поглибити змагальні начала на стадії дізнання та досудового слідства. Стороні захисту доцільно надати процесуальні можливості для проведення альтернативного розслідування. Водночас потерпілі повинні бути наділені ефективними можливостями обстоювати свої інтереси у разі неналежного проведення досудового слідства.

Судові експертизи у кримінальних справах не можуть проводитися експертними службами, які діють у структурі органів досудового слідства.

Взяття під варту як запобіжний захід має застосовуватись у виняткових випадках. Тяжкість злочину, у вчиненні якого звинувачується особа, сама по собі не може бути підставою для обрання такого запобіжного заходу. Потребує розширення коло альтернативних арештові запобіжних заходів та використання потенціалу наявних запобіжних заходів, застосування яких не пов'язане з позбавленням волі.

Важливим напрямком у сфері вдосконалення судочинства є **уніфікація** процедур розгляду, якщо особливі правила не вимагаються завданням певного виду судочинства. Необхідним кроком у цьому напрямку є об'єднання норм цивільного і господарського процесу в одному кодексі, оскільки суттєвих відмінностей між ними немає, а більшість відмінностей не обумовлено специфікою судочинства. Виправдані особливості судочинства у справах за участі суб'єктів господарювання можуть бути передбачені окремим розділом у кодексі.

Потребує вдосконалення порядок вирішення відводу судді. Сьогодні це питання вирішують самі судді, яким заявлено відвід, що суперечить принципів "ніхто не може бути суддею у своїй справі". Якщо в учасників процесу існують сумніви в неупередженості судді, вирішення питання про відвід цим самим суддею не може вважатися об'єктивним. Тому питання про відвід судді найкраще передати на розгляд іншого складу суду, уповноваженого вирішувати відповідну справу. У разі задоволення відводу цей склад суду розглядає справу по суті. Якщо вдруге заявлений відвід судді має ознаки зловживання правом з метою затягнути процес, суд, якому заявлено відвід, повинен мати можливість відмовити в його задоволенні.

Для спрощення судового процесу і зменшення навантаження на суди доцільно підвищити роль попереднього судового засідання в справі, у якому сторони за участі судді зможуть обговорити варіанти мирного врегулювання спору, обмінятися наявними у них доказами та аргументами. Це дасть можливість сторонам оцінити свої шанси на виграш у справі та самостійно вирішити спір, не доводячи його до відкритого розгляду в судовому засіданні. Таким чином сторони зможуть заощадити на судових витратах.

Потребує процесуальної регламентації застосування **письмового провадження** – розгляд справи без виклику сторін і проведення судового засідання, якщо сторони письмово висловили свої позиції, надали судові всі докази і не бажають брати участь у судовому засіданні. У першій та апеляційній інстанціях письмове провадження можливе, якщо сторони заявили клопотання про розгляд справи без їхньої участі; в касаційній інстанції, – якщо відсутнє клопотання сторін про проведення судового засідання, оскільки в касаційній інстанції докази не досліджуються. Це також дозволить зменшити судові витрати.

Необхідно підвищити відповідальність учасників процесу за зловживання процесуальними правами, насамперед за навмисне затягування процесу. Формами відповідальності можуть бути не тільки заходи процесуального примусу (попередження, штраф), а й покладення на таких учасників судових витрат у підвищеному розмірі, незалежно від того, прогнала сторона цю справу чи ні. Крім того, нез'явлення без поважної причини відповідача, який не заявив клопотання про розгляд справи за його відсутності, слід розцінювати як визнання позову.

З метою створення додаткових гарантій незалежності суддів у вирішенні справ, а також підвищення довіри до суду потребує процесуального оформлення інститут участі **народних засідателів** у здійсненні судочинства. Участь народних засідателів потрібна насамперед там, де закон допускає широкі можливості для розсуду судді, а результат вирішення справи законом ставиться в залежність від моральної оцінки обставин (справи про злочини, вчинені неповнолітніми, справи про визначення долі дитини, про опіку й піклування тощо). Для правильного і найбільш справедливого застосування правових наслідків у розв'язанні таких справ важливими є не стільки правові знання суддів, скільки їхні життєвий досвід і моральність.

Доцільно, щоби народні засідателі залучалися також до розгляду окремих справ в адміністративних судах першої інстанції. Участь народних засідателів у таких справах обумовлена необхідністю збалансувати в судовому рішенні інтереси приватних осіб та публічні інтереси.

Назрілою необхідністю є законодавче врегулювання діяльності **суду присяжних**. Спершу суд присяжних слід передбачити в окремих категоріях кримінальних справ, наприклад, у справах про найтяжчі види злочинів. Обвинувачений повинен мати право вибрати, який склад суду розглядатиме його справу – суд присяжних чи колегія професійних суддів. З огляду на існування в Україні інституту народних засідателів є принциповим, щоби функції присяжних були відокремлені від функцій професійного судді. Присяжні вирішують у своєму вердикті тільки питання факту (наприклад, чи була подія злочину, чи вчинено злочин підсудним, чи винуватий підсудний у вчиненні злочину), а професійний суддя на основі вердикту присяжних і норм кримінального права постановляє вирок.

Незалежно від виду судочинства, **процедура перегляду судових рішень** має спиратися на однакові засади. Слід чітко визначити, що завданням апеляційної інстанції є повний або частковий перегляд судової справи на предмет правильності встановлення обставин і застосування норм права судом першої інстанції. Рішення апеляційної інстанції щодо встановлених фактів має бути остаточним. Касаційна інстанція відповідає за перегляд судових рішень першої та апеляційної інстанцій тільки на предмет правильності застосування норм права. Її завданням є також забезпечення однакового застосування права судами окремої юрисдикції. І тільки в найскладніших, принципових випадках, коли йдеться, наприклад, про різне застосування права судом касаційної інстанції чи судами різних спеціалізованих юрисдикцій, про визначення компетентного суду для вирішення певного спору, правосудність судових рішень має гарантуватися найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції – Верховним Судом України. Перегляд судових рішень Верховним Судом у таких випадках має гарантувати єдність судової практики всіх судів загальної юрисдикції.

Доцільно, щоб окремі процесуальні функції, що їх зараз здійснюють судді, було передано працівникам апарату суду. На них можна покласти приймання громадян, підготування справи до судового розгляду, забезпечення участі народних засідателів і присяжних, виготовлення проектів судових рішень тощо.

РОЗДІЛ V

СТАТУС ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ

Судова реформа не може вважатися ефективною, якщо не відбудеться реального підвищення статусу судді, престижу суддівської професії. Невід'ємною ознакою статусу судді є незалежність від будь-яких втручань у його посадову діяльність. Незалежність покликана гарантувати справедливість судового розгляду. Для досягнення незалежності судді недостатньо законодавчо задекларувати цей принцип, а треба створити механізми, які запобігатимуть можливостям зовнішнього впливу на суддю.

Однією з гарантій незалежності судді повинен бути порядок добору суддів, а також порядок вирішення питань кар'єри суддів. Про наявність такої гарантії можна говорити тоді, коли призначення чи обрання судді на посаду відкидає можливість неформальних зобов'язань майбутнього судді перед особами, які можуть впливати на цей процес. Про таку гарантію свідчить також усунення того, хто призначає чи обирає на посаду судді, від самостійного вирішення питань подальшої кар'єри професійного судді.

Перше призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на п'ять років, а після закінчення цього строку суддя обирається безстроково парламентом. Такий порядок загалом не створює загрози незалежності судді, оскільки після призначення чи обрання він перестає бути залежним від органу, що його призначив чи обрав.

Поряд із цим процедура добору і кар'єрного росту професійних суддів має стати більш відкритою. Необхідно усунути залежність проходження шляху від кандидата до судді від розсуду окремих посадових осіб виконавчої та судової влади, які залучені на певних етапах до процесу добору суддів. Призначення на посаду судді, а також обрання суддів на іншу, зокрема вищу, посаду має відбуватися на конкурсних засадах. Відомості про наявність вакантних посад та про час і місце проведення конкурсу мають бути відкритими.

З метою ознайомлення зі специфікою діяльності на посаді судді необхідно запровадити обов'язкову дворічну підготовку претендентів на посаду судді в Академії суддів України. У такій підготовці теоретичне навчання повинно бути поєднано зі стажуванням на посаді помічника судді. Щороку Державній судовій адміністрації України належить здійснювати

державне замовлення на підготовку претендентів на посаду судді, виходячи з прогнозованих потреб у суддівських кадрах.

Для забезпечення єдиних підходів щодо оцінювання фахового рівня кандидата на посаду судді кваліфікаційний іспит має складатися перед державною екзаменаційною комісією, утвореною Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Кваліфікаційний іспит доцільно проводити у формі тестування, що дозволить суттєво підвищити об'єктивність оцінювання знань кандидатів. Рішення про рекомендації претендента на посаду судді має прийматися Вищою кваліфікаційною комісією суддів з урахуванням результатів кваліфікаційного іспиту, психологічного тестування та медичного обстеження.

Для заміщення вакантної посади судді доцільно закликати тих кандидатів, які склали кваліфікаційний іспит з кращим результатом тестування. За наявності кількох вакантних посад переважне право вибору майбутнього місця роботи необхідно надати кандидатам із кращими результатами кваліфікаційного іспиту. Результати іспиту мають анулюватися, якщо особа кілька разів відмовилася від зайняття вакантної посади судді. Це дозволить зробити добір кандидатів для заміщення посади судді справедливим і прозорим. Через такий конкурс повинні проходити також професійні судді, які бажають перейти на вакантну посаду до іншого суду, зокрема до суду вищого рівня.

Щоби вирішити питання про внесення подання Президентів України про призначення на посаду судді, Вища рада юстиції повинна бути наділена повноваженням провести з претендентом співбесіду, аби перевірити його професійні й моральні якості, а також відсутність вад, які можуть стати перешкодою для належного здійснення повноважень судді. Рішення Вищої ради юстиції про відмову внести подання про призначення судді на посаду може бути оскаржене до суду.

Для суддів, призначених на посаду вперше, необхідно передбачити регулярне навчання в Академії суддів України з обов'язковим складанням кваліфікаційного іспиту перед обранням безстроково. У разі нескладення іспиту суддю може бути звільнено у зв'язку з закінченням строку, на який його було призначено. Навчальні курси доцільно також організовувати для суддів, обраних безстроково.

Задекларована єдність статусу суддів як умова їхньої рівності та недискримінації мусить бути проведена в життя. Цей принцип вимагає, щоб судді мали однакові гарантії їхньої діяльності незалежно від спеціалізації та рівня суду, в якому суддя обіймає посаду. Судді судів вищого рівня не повинні мати привілеїв порівняно з колегами судів нижчого рівня. Так, наприклад, рівень заробітку судді має залежати насамперед від його досвіду роботи на посаді судді та значно менше – від рівня суду. Перехід суддів із суду однієї спеціалізації до суду іншої спеціалізації не має обмежуватися, крім випадків, коли йдеться про суддів, які мають іншу, ніж юридична, фахову підготовку з питань окремої юрисдикції.

Необхідно відмовитися від особливого статусу суддів військових судів. Судді не можуть перебувати на військовій службі та входити до штатної чисельності Збройних Сил України. Недопустимо, щоб кар'єра і заробіток судді залежали від військових звань, присвоєних за активної участі військового командування. Так само суддя не повинен перебувати на забезпеченні органу (Міністерства оборони), який часто є однією зі сторін у судовій справі, інакше залишатимуться обґрунтовані сумніви в незалежності й неупередженості такого судді.

Рівень грошового і соціального забезпечення суддів має відповідати тій високій та відповідальній ролі, яку судді виконують у демократичному суспільстві. На законодавчому рівні слід визначити гарантований високий розмір заробітку суддів і систему оплати їхньої праці з тим, щоби виконавча влада не могла впливати на суддів регулюванням їхнього заробітку. Збільшення заробітної плати суддів доцільно провести одночасно з відмовою від окремих пільг, які не обумовлені статусом судді та суперечать принципів рівності всіх громадян (зокрема від права на позачергове влаштування дітей суддів до дитячих навчальних закладів, права на безоплатний проїзд міським транспортом тощо). Престиж професії судді має триматися на високому заробітку та високому місці в соціальній ієрархії, а не на системі пільг і привілеїв.

Потребує перегляду і система преміювання суддів. Заохочення суддів виплатою додаткової винагороди може відбуватися тільки за об'єктивними критеріями (наприклад, перебування на посаді судді протягом певного тривалого часу, оптимальне співвідношення вирішених справ і скасованих чи змінених рішень, відмінні результати тестування за наслідками навчання). Ці критерії доцільно визначити законом. Прийняття рішення про виплату винагороди судді не повинно залежати від розсуду окремих посадових осіб чи органів.

Необхідно вдосконалити систему забезпечення суддів житлом. Кожному судді, який не забезпечений житлом, має бути безоплатно надане впорядковане житло, яке переходить у його власність, якщо суддя відпрацював на посаді тривалий час, визначений законом. Звільнення судді з посади до цього часу має припиняти право на користування службовим житлом. Для забезпечення права судді на житло уряд повинен розробити програму житлового будівництва для суддів і службовців апарату судів та вжити заходів щодо її реалізації. Порядок надання суддям житла повинен запобігати можливостям чиновників зволікати з вирішенням цього питання або надавати переваги окремим суддям. Можуть бути впроваджені кредитні схеми будівництва та придбання житла для суддів. Підвищення рівня грошового та соціального забезпечення має підняти престиж посади судді, створити додаткові гарантії незалежності й неупередженості у вирішенні судових справ.

Особливий статус судді вимагає уникати ситуацій, коли суддям вручаються державні чи інші нагороди, присвоюються почесні звання за їхню посадову діяльність. Прийняття суддею нагород, почесних звань можливе тільки в умовах, що унеможлиблюють будь-які сумніви у незалежності судді від особи чи органу, який приймає рішення про нагородження. Ці обмеження не стосуються суддів, які вийшли у відставку.

Суддя не повинен допускати дій, що компрометують його як суддю, ні в суді під час виконання своїх повноважень, ні поза судом. З метою запобігти дискредитації судової влади в особі судді, який допустив негідну поведінку, необхідно вдосконалити систему дисциплінарної відповідальності суддів. Дисциплінарні повноваження мають бути виведені з компетенції кваліфікаційних комісій суддів, оскільки питання суддівської дисципліни прямо не пов'язані з кваліфікацією. Труднощів у притягненні до відповідальності судді за дисциплінарну провину додає також те, що ці органи діють на непостійній основі, а строки для притягнення до дисциплінарної відповідальності обмежено. Тому доцільно створити постійно діючу Дисциплінарну комісію суддів, більшість складу якої формувалася би з'їздом суддів України з авторитетних суддів, зокрема й тих, що вийшли у відставку. Дисциплінарна комісія суддів, Вища рада юстиції та їхні члени повинні оперативно реагувати на повідомлення про дії суддів, які містять ознаки дисциплінарного проступку, ретельно їх перевіряти, не втручаючись у здійснення правосуддя. Для забезпечення своєчасної перевірки таких повідомлень у кожній області повинні працювати судові інспектори. Вони мають призначатися з'їздом суддів України за поданням Ради суддів України з авторитетних суддів, зокрема й суддів у відставці. Судових інспекторів доцільно наділити повноваженням відкривати дисциплінарне провадження щодо суддів за наслідками перевірки.

Кожна зацікавлена особа повинна мати право звернутися до дисциплінарних органів щодо ініціювання притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Для проведення перевірки відомостей про вчинення суддею дисциплінарного проступку у кожній області потрібно запровадити посаду судового інспектора. Для досягнення справедливих результатів дисциплінарна процедура має наближатися до судової. Розгляд дисциплінарної справи повинен відбуватися на змагальних засадах. Обов'язок доводити наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності необхідно покласти на судових інспекторів, які ініціювали дисциплінарне провадження. Особа, яка вважає себе потерпілою від негідної поведінки судді, а також суддя, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, повинні мати право бути вислуханими. За наслідками розгляду дисциплінарної справи до порушників дисципліни мають вживатися відповідні наслідки – аж до ініціювання звільнення судді з посади через порушення ним присяги. Такі заходи мають запобігти проявам суддівського свавілля, а також забезпечити відповідальне ставлення суддів до їхніх обов'язків і усвідомлення високого статусу судді.

РОЗДІЛ VI

КВАЛІФІКАЦІЯ СУДДІВ

Визначення рівня професійної підготовки претендентів для рекомендації на посаду судді має здійснюватися незалежними органами, до складу яких входять висококваліфіковані фахівці. При цьому не менше половини складу цих органів мають складати представники суддівського корпусу.

За добір суддів в Україні відповідають кваліфікаційні комісії суддів і Вища рада юстиції. Сучасний склад кваліфікаційних комісій суддів загалом відповідає європейським вимогам до таких органів, оскільки більшість їхніх членів обирається з представників суддівського корпусу.

З метою приведення складу Вищої ради юстиції у відповідність до європейських стандартів, спрямованих на забезпечення незалежності такого органу, необхідно передбачити призначення (обрання) її членів переважно з найавторитетніших суддів, насамперед з тих, що вийшли у відставку.

Сучасна система кваліфікаційних комісій суддів потребує перегляду. Так, кваліфікаційні комісії суддів для загальних судів сьогодні утворюються на рівні апеляційних округів, встановлених для спеціалізованих судів. Зміни меж і кількості апеляційних округів для спеціалізованих судів автоматично тягнуть за собою зміни в кількості територіальних кваліфікаційних комісій для суддів загальних судів, хоч обґрунтованої потреби у таких змінах немає. Крім того, апеляційні округи різних спеціалізованих судів можуть не збігатися.

До складу кожної територіальної кваліфікаційної комісії обирається конференціями суддів по шість суддів. Однак конференції суддів загальних судів, як і раніше, скликаються на рівні областей. А це означає, що представництво суддів від різних областей у кваліфікаційних комісіях може бути нерівномірним. Норми такого представництва не визначено.

Для усунення названих хиб нагальною необхідністю є утворення кваліфікаційних комісій з урахуванням адміністративно-територіального устрою. Територіальні кваліфікаційні комісії доцільно утворити у Львові (Волинська, Рівненська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька, Тернопільська області), у Києві (Житомирська, Вінницька, Черкаська, Київська, Чернігівська, Хмельницька області, місто Київ), у Миколаєві (Автономна Республіка Крим, Одеська, Миколаївська, Херсонська області, місто Севастополь), у Дніпропетровську (Дніпропетровська, Кіровоградська, Полтавська, Запорізька області), у Харкові (Донецька, Харківська, Сумська, Луганська області). У складі цих комісій від суддів мають працювати: по два судді від кожної області, обрані відповідною

конференцією суддів, а в складі територіальних кваліфікаційних комісій суддів у Львові та Києві – по одному судді від кожної області.

З метою забезпечення ефективної та постійної діяльності кваліфікаційних комісій їхні члени на час здійснення повноважень повинні відряджатися з основного місця роботи.

З розвитком системи судів загальної юрисдикції територіальні кваліфікаційні комісії суддів відповідатимуть за присвоєння кваліфікаційних класів суддям місцевих судів – районних, міських, дільничних, міськрайонних судів, а також окружних спеціалізованих судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів із трьома секціями в її складі (цивільною, адміністративною, кримінальною – відповідно до видів спеціалізованих юрисдикцій) даватиме рекомендації на заняття посад судді, а також присвоюватиме кваліфікаційні класи суддям апеляційних та вищих судів, суддям Верховного Суду України.

РОЗДІЛ VII

СУДДІВСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Суддівське самоврядування як форма вирішення питань внутрішньої діяльності судів самими суддями та захисту їхніх професійних інтересів має стати реальною гарантією незалежності суддів. Органи суддівського самоврядування повинні активно реагувати на будь-які прояви втручання в діяльність суддів, а також порушення прав суддів і гарантій їхнього високого статусу.

Суддівське самоврядування має активніше реалізуватися насамперед на рівні окремого суду. Так, збори суддів відповідного суду повинні вирішувати питання, пов'язані з запровадженням спеціалізації суддів, затверджувати порядок розподілу заяв і судових справ між суддями (зараз цим клопочуться голови судів, чим нерідко зловживають), порядок утворення колегій суддів і призначення головуючого, порядок заміщення суддів у разі їх відсутності. Таким регулюванням буде забезпечено, що ні уряд, ні інші державні органи чи посадові особи не зможуть впливати на те, який суддя здійснюватиме правосуддя в конкретній судовій справі. Збори суддів суду мають вирішувати також питання соціального забезпечення суддів, зокрема затверджувати графік відпусток суддів, розподіляти між суддями путівки на санаторно-курортне оздоровлення тощо.

Судді на адміністративні посади повинні призначатися органами суддівського самоврядування на визначений законом строк, але не більше, ніж на два строки підряд. Голови судів та їхні заступники мають обиратися зборами суддів відповідного суду, а голови невеликих за кількісним складом місцевих судів можуть призначатися територіальною радою суддів. При цьому голова суду не повинен мати адміністративних повноважень. Його

функції мають бути обмежені представницькими повноваженнями і контролем за діяльністю апарату суду. Голова суду повинен представляти суд як орган державної влади, а представником суду як юридичної особи має стати керівник апарату суду. Необхідно відмовитися від президій судів, які є адміністративними органами у складі судів, але вирішують питання внутрішньої діяльності судів, які Конституцією віднесені до повноважень суддівського самоврядування.

Удосконалення потребує система органів суддівського самоврядування та коло їхніх повноважень. Система представницьких органів місцевого самоврядування має формуватися з урахуванням розвитку системи судів загальної юрисдикції. Так, судді місцевих та апеляційних судів, що знаходяться на території певної області, повинні мати можливість бути представленими на конференції суддів відповідних судів. Конференції суддів призначають членів до відповідної територіальної кваліфікаційної комісії суддів, обирають відповідну раду суддів і представників на з'їзд суддів України. З'їзд суддів, окрім участі у формуванні Конституційного Суду України, Вищої ради юстиції, обирає Раду суддів України та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Рада суддів України як орган професійного самоврядування, що представляє весь суддівський корпус, має брати участь у підготуванні та опрацюванні законопроектів, пов'язаних із судоустроєм, статусом суддів, судочинством, у вирішенні питань забезпечення судів, у розробленні правил суддівської етики тощо.

З метою підвищення ефективності роботи рад суддів державна судова адміністрація повинна забезпечити їх постійно діючим апаратом і відповідними матеріально-технічними ресурсами.

РОЗДІЛ VIII

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ

Належне забезпечення судів є однією з гарантій самостійності судів та незалежності суддів. Якість правосуддя значною мірою залежить від того, скільки часу суддя затрачає для вирішення судових справ, не відволікаючись на питання, безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. Тому для ефективної організації робочого часу судді мають бути увільнені від вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням діяльності суду.

Відповідно до принципу розподілу влади судові та управлінські функції не повинні поєднуватися в межах судової влади. Важливо чітко розмежувати повноваження судів та органів виконавчої влади. Суди повинні здійснювати правосуддя, а спеціалізовані органи

виконавчої влади мають відповідати за стан забезпечення діяльності судів. Саме такий розподіл гарантує максимальну незалежність суддів.

Про належне забезпечення діяльності судів повинна дбати державна судова адміністрація. Обов'язок судді полягає лише у призначенні судової справи до розгляду і своєчасному та справедливому її вирішенні. Він не повинен перейматися проблемами, пов'язаними з організаційним забезпеченням процесу (викликом сторін, свідків та інших учасників процесу, доставлянням підсудних тощо). Вирішенням цих проблем має опікуватись апарат суду. А щоб суддя не відповідав за діяльність чи бездіяльність апарату суду, апарат належить підпорядкувати не голові суду, а державній судовій адміністрації. Тоді голови судів більше не будуть перейматися адміністративними питаннями, а тому не потраплятимуть у залежність ні від місцевої влади, ні від підприємців. За всі проблеми в організації судового процесу відповідатиме виконавча влада, і при цьому вона не зможе “торгувати” судовими справами, бо їх вирішуватимуть судді.

Апарат суду зобов'язаний дбати про належне технічне оснащення кабінетів, залів судових засідань, організацію ремонту приміщень, про ведення діловодства і судової статистики, виклик учасників процесу, народних засідателів, присяжних, доставляння підсудних, що утримуються під вартою, про фіксування судового процесу технічними засобами тощо.

Контроль за забезпеченням діяльності судів має здійснюватися органами суддівського самоврядування. Апарат суду повинен бути підзвітний голові та загальним зборам суддів відповідного суду.

За такої системи забезпечення діяльності судів суддя зможе повністю присвятити свою професійну діяльність єдиному завданню – здійсненню правосуддя. Потреби в наділенні судді управлінськими і господарськими функціями не буде. Суддя здійснюватиме судочинство у справі, якщо апарат організував належний її розгляд, а якщо не організував – судова справа не розглядається. Відповідатиме за це не суддя, а апарат суду, який не зумів забезпечити умови для судового розгляду справи. Такий підхід дозволить гарантувати незалежність суддів.

Велике значення матиме й покращення фінансування судової влади. Повинні бути затверджені нормативи фінансового забезпечення судів, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування. На основі цих нормативів головними розпорядниками коштів, визначеними Законом “Про судоустрій України”, щороку мають розроблятися пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України (бюджетні запити). Такі пропозиції належить включати до проекту. У разі незгоди з ними Кабінет Міністрів України разом з проектом закону про Державний бюджет України може подати до парламенту свої вмотивовані зауваження щодо фінансування судової влади. З метою забезпечення цільового

витрачання бюджетних коштів необхідно деталізувати перелік бюджетних програм, за якими фінансується судова влада.

Кошти, передбачені Державним бюджетом України на суди, повинні спрямовуватися державною судовою адміністрацією лише на грошове й соціальне забезпечення суддів, оплату праці народних засідателів і присяжних. Фінансування апаратів судів має здійснюватися з Державного бюджету з коштів, які окремо на них передбачені в рамках фінансування державної судової адміністрації.

Покращенню фінансування судів сприятиме заміна державного мита, що сплачується зі зверненням до суду, на судовий збір, надходження від якого спрямовуватимуться на забезпечення потреб судового процесу в судах. Розмір судового збору мусить бути обумовлений насамперед видом і складністю справи. В адміністративному судочинстві він повинен бути суттєво меншим, ніж у цивільному. Запровадження судового збору дозволить відмовитися від оплати сторонами витрат на інформаційно-технічне обслуговування судового процесу.

Одним із пріоритетів діяльності державної судової адміністрації є проведення комп'ютеризації в судах. Це дозволить забезпечити поступовий перехід від паперового до електронного діловодства. Потрібно створити єдину судову інформаційну мережу. Позаяк укомплектування необхідною літературою бібліотек усіх судів вимагає багато часу й затрат, доцільно створити єдину електронну бібліотеку з доступом до її ресурсів із кожного суду, а в перспективі - з кожного обладнаного комп'ютером робочого місця в суді. Єдина судова інформаційна мережа повинна містити, зокрема, правову базу даних, бланки судової документації, базу даних судової практики (державний електронний архів судових рішень). Згодом у судах повинні бути створені також електронні архіви судових справ, де б зберігалися документація у справі, результати фіксації судового процесу технічними засобами. У подальшому ці архіви могли би бути об'єднані в єдину мережу з наданням доступу учасникам процесу до матеріалів їхніх справ через Інтернет.

Необхідно завершити процес обладнання судів у достатній кількості технічними засобами фіксації процесу. Електронний запис процесу доцільно прирівняти до протоколу судового засідання.

У сфері інформаційного забезпечення державна судова адміністрація повинна забезпечити взаємодію судів із правоохоронними органами, органами, які відповідають за виконання судових рішень, органами юстиції з тим, щоб організувати створення й функціонування єдиної інформаційної мережі цих органів.

Прозорість судової влади вимагає забезпечення доступності судових рішень для всіх зацікавлених осіб. Із цією метою, крім регулярного видання збірників судової практики, доцільно створити єдину пошукову систему судових рішень з відкритим доступом до неї

через Інтернет. З одного боку, це сприятиме однаковому застосуванню права суддями та підвищить прогнозованість результатів вирішення справ, з іншого – забезпечить контроль громадськості за діяльністю судів. Водночас потрібно чітко визначити, які відомості в судовому рішенні не підлягають розголошенню. Тексти судових рішень, що перебувають у відкритому доступі, не повинні містити інформації, яка дозволила б ідентифікувати особу будь-кого з учасників процесу.

Результатом реалізації цих заходів мають стати підвищення ефективності роботи суддів і працівників апаратів судів, спрощення діловодства в судах, прискорення судового процесу, забезпечення прозорості діяльності судів.

Економії бюджетних коштів можна досягти завдяки налагодженню відеоконференцзв'язку між судом касаційної інстанції в кримінальних справах та установами системи виконання покарань, замість доставляння до суду засуджених, вирок щодо яких переглядається в касаційному порядку.

Для гарантування безпеки суддів та інших працівників суду, а також безпеки учасників кримінального судочинства необхідно в структурі державної судової адміністрації створити судову міліцію, а для забезпечення порядку в судових засіданнях – службу судових розпорядників.

Потребує розвитку навчально-методологічне забезпечення судової системи. Провідну роль у цьому має відігравати Академія суддів України. Вона повинна проводити узагальнення судової практики, надавати судам методологічну допомогу, забезпечувати підготовку кандидатів у судді, регулярне підвищення кваліфікації суддів, організовувати науково-практичні та навчальні семінари, тренінги, конференції тощо, здійснювати співпрацю з відповідними установами інших країн у сфері обміну досвідом у царині правосуддя, організовувати проведення навчальних поїздок.

РОЗДІЛ IX

СУМІЖНІ ІНСТИТУТИ

Повноцінна судова реформа неможлива без реформування та розвитку інститутів, які безпосередньо пов'язані з реалізацією права на судовий захист.

Правосуддя не може вважатися доступним для кожного, якщо в державі відсутні ефективні механізми надання **правової допомоги**. Держава має створити умови, що гарантували би правову допомогу особам, які внаслідок малозабезпеченості позбавлені можливості належним чином обстоювати свої права в суді. Для людей із низьким рівнем достатку правова допомога має забезпечуватися безоплатно або за доступну плату не тільки

у кримінальних, а й у цивільних та адміністративних справах, де йдеться про захист найважливіших прав людини. Держава повинна заохочувати створення при органах місцевого самоврядування комунальної адвокатури, яка б забезпечувала членам територіальної громади надання правової допомоги безоплатно або на пільгових умовах.

Роль **адвокатури** в наданні правової допомоги має зрости. Для забезпечення високої якості правової допомоги необхідно розмежувати статус адвокатів у судовому процесі та інших фахівців у галузі права. Зважаючи на високі гарантії діяльності адвокатів, доцільно законом обмежити коло справ, у яких правову допомогу можуть надавати фахівці в галузі права, які не мають статусу адвоката. Водночас слід передбачити відповідальність адвокатів та інших фахівців у галузі права за надання неякісної правової допомоги.

Державна судова адміністрація спільно з органами місцевого самоврядування повинна організувати створення при місцевих судах **інформаційних центрів**, які б безоплатно або за доступну плату забезпечували членам відповідних територіальних громад доступ до правових баз даних, правові консультації з питань судового процесу, стандартизовані бланки заяв, скарг, клопотань до суду, допомогу щодо їх заповнення, іншу інформацію, необхідну для звернення до суду.

Першочерговим завданням є також вироблення механізмів залучення перекладачів і спеціалістів до судових процесів. Ці механізми мають забезпечувати налагодження ефективної взаємодії з відповідними установами та фахівцями (швидкий виклик до суду, гарантована оплата їхніх послуг тощо).

Потребує глибокого реформування і **система досудового слідства** у кримінальних справах. Мусить бути виконана вимога Конституції України про вилучення з компетенції **прокуратури** функції досудового слідства, оскільки прокуратура здійснює нагляд за ним. Поєднання в одному органі слідчих повноважень і здійснення нагляду за їх реалізацією недопустиме. Тому на основі слідчих апаратів прокуратури доцільно створити Національне бюро розслідувань як центральний орган виконавчої влади, а також його територіальні бюро на місцях.

Прокуратуру слід позбавити загальнонаглядових повноважень. Вона не повинна виконувати функції, наближені до правосуддя. Натомість уже налагоджено діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів у чітко визначених галузевих напрямках. Окрім того, використання прокуратури з такими повноваженнями в цілях політичної чи економічної розправи дискредитувало загальний нагляд за додержанням законів.

У сфері **виконання судових рішень** перспективними кроками є заохочення державних виконавців у забезпеченні ефективного виконання судових рішень, підвищення гарантій їх незалежності від зовнішнього втручання, а також посилення відповідальності боржників за

невиконання судових рішень чи за навмисне створення умов, які унеможливають виконання судових рішень. Потрібно створити умови, щоби добровільне виконання судового рішення стало для боржника набагато вигіднішим, ніж його виконання в примусовому порядку. Державна виконавча служба згодом може бути трансформована в госпрозрахункову виконавчу агенцію при державній судовій адміністрації. Доцільно вивчити також можливість демонополізації державної діяльності з виконання судових рішень і запровадження недержавних виконавців чи виконавчих агенцій.

Для підвищення ефективності виконання судових рішень у кримінальних справах необхідно вдосконалити організацію **пенітенціарної системи**. Держава повинна вживати заходів, спрямованих на те, щоби пенітенціарна система відповідала світовим і європейським стандартам. Зокрема, слід рішуче запобігати будь-яким проявам катування, тортур, іншого нелюдського або такого, що принижує честь і гідність людини, поводження із особами, що перебувають під вартою, або засудженими. Тому функція управління пенітенціарними установами і функція їхньої охорони мають бути закріплені за різними органами – Міністерством юстиції України і, наприклад, Міністерством внутрішніх справ України.

Ув'язненим має забезпечуватися необхідна медична допомога. Адміністрація кримінально-виконавчих установ спільно з медичними службами зобов'язані запобігати поширенню інфекційних захворювань серед ув'язнених. Для зменшення рецидивної злочинності необхідно створити належні умови ефективної адаптації осіб після відбуття покарання. Держава не повинна чинити необґрунтованих перешкод у діяльності благодійних і релігійних організацій щодо соціальної реабілітації таких осіб.

З метою розвантаження судів потребують розвитку **альтернативні (позасудові) способи врегулювання правових конфліктів**. Держава має створити умови для стимулювання дешевших і менш формалізованих способів врегулювання правових конфліктів. Наукового обґрунтування і практичного втілення потребує медіація – діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників правового конфлікту до компромісу і самостійного врегулювання спору. Поширення діяльності третейських судів, що обираються сторонами і вирішують спори на основі угоди сторін про обов'язковість рішень цих судів, має зменшити навантаження на суди загальної юрисдикції. Громадськість повинна бути поінформована про переваги цих способів над судовим механізмом захисту прав. Її слід зацікавити у використанні для захисту своїх прав насамперед цих способів. Звернення до суду бажано використовувати як винятковий спосіб вирішення правового спору.

Суттєвого розвантаження судової системи можна досягти, розвинувши потенціал **нотаріату**. Наказове провадження у цивільному судочинстві (видача судового наказу за відсутності правового спору між сторонами зобов'язання) доцільно трансформувати у функцію нотаріату. Так, на вимогу стягувача нотаріуси могли би видавати виконавчий

документ, якщо від боржника не надійде заперечень проти існування відповідного зобов'язання та його примусового виконання.

Потрібно уникнути поділу на державних та приватних нотаріусів. Держава не повинна забезпечувати здійснення нотаріальних функцій, що їх успішніше виконують недержавні нотаріуси. Водночас держава повинна мати можливість регулювати вартість нотаріальних послуг для людей з низьким рівнем достатку. Мають бути вироблені чіткі й надійні механізми відповідальності нотаріусів за надання неякісних послуг.

Повноваження судів вирішувати **справи про адміністративні проступки** та накладати адміністративні стягнення мають бути обмежені, а згодом повністю передані у відання адміністративних органів. Рішення адміністративних органів у таких справах можуть оскаржуватися до адміністративного суду. Справи про проступки, за вчинення яких передбачено арешт чи конфіскацію майна або речей, доцільно передати в юрисдикцію кримінальних судів, які розглядатимуть їх за правилами кримінального судочинства. Такі проступки взагалі не повинні називатися адміністративними.

РОЗДІЛ X

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Успішність реалізації заходів щодо гарантування верховенства права і забезпечення права на справедливий судовий розгляд в Україні залежить від їх належного правового забезпечення. Удосконалення законодавства у сфері правосуддя має відбуватися поетапно, щоб забезпечити поступовий і безболісний перехід до нових стандартів правосуддя.

Перший етап (2005-2007 роки) повинен бути спрямований на подальшу реалізацію Конституції України, Закону України “Про судоустрій України”, наближення до європейських стандартів, удосконалення статусу суддів, розвантаження судів, підвищення доступності правосуддя та довіри до судів, зменшення корупційних явищ у сфері правосуддя.

Першочерговим кроком у цій сфері має стати повне введення в дію нового Цивільного процесуального кодексу і Кодексу адміністративного судочинства, прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу, а також внесення обумовлених новими процесуальними кодексами змін до Закону “Про судоустрій України”. Зміни до Закону “Про судоустрій України” мають передбачати утворення замість Апеляційного і Касаційного судів України Вищого цивільного суду і Вищого кримінального суду, відмову від військових судів, а також розширення повноважень суддівського самоврядування, утворення Дисциплінарної комісії суддів та підпорядкування апаратів судів державній судовій

адміністрації. Повинна бути розроблена та прийнята нова редакція Закону “Про статус суддів”, у якій зокрема слід імплементувати положення Закону “Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України”. Необхідно підготувати Закон “Про правову допомогу”, який передбачить види правової допомоги, підстави й механізм звільнення від оплати правової допомоги чи надання її на пільгових умовах, відповідальність за надання неякісної правової допомоги. Для забезпечення прозорості діяльності судової влади слід прийняти Закон «Про доступ до судових рішень», яким запровадити реєстр судових рішень із відкритим доступом до нього через Інтернет. На законодавчому рівні необхідно визначити механізми оскарження бездіяльності судів або зволікання із судовим розглядом та відшкодування заподіяної цим шкоди.

На цьому етапі треба досягти однакових методологічних підходів до правового регулювання відносин у сфері правосуддя, забезпечити єдність термінології в законодавстві про судоустрій, статус суддів і судочинство.

З метою реалізації положень Конституції України про повноваження прокуратури доцільно прийняти нову редакцію Закону “Про прокуратуру” і Закон “Про Національне бюро розслідувань” та організаційно забезпечити їх поступову реалізацію. Необхідно оновити законодавство про адвокатуру та нотаріат. Слід внести необхідні зміни в Закони “Про Вищу раду юстиції”, “Про судову експертизу”, а також “Про виконавче провадження” (з огляду на прийняття нових кодексів матеріального права та процесуальних кодексів).

У зв’язку зі збільшенням кількості рішень Європейського суду з прав людини необхідно прийняти Закон “Про виконання рішень Європейського суду з прав людини”, який би встановив чіткі та ефективні механізми реалізації рішень цього Суду в Україні.

Доцільно підготувати Закони “Про державну судову адміністрацію”, “Про судову міліцію” і “Про судовий збір” (з відповідними змінами до законодавства про державне мито), спрямовані на покращення забезпечення діяльності судів, а також зміни до Бюджетного кодексу, якими удосконалити процедуру формування Держаного бюджету України в частині фінансування судів.

Другий етап (2007-2010 роки) мусить бути спрямований на оптимізацію судової системи й судочинства, досягнення більшої зрозумілості й відкритості, підвищення ефективності здійснення правосуддя.

На цьому етапі на основі законів про судоустрій і про статус суддів необхідно підготувати комплексний закон, який, зокрема, забезпечить утворення системи цивільних і системи кримінальних судів, інтегрування господарських судів до системи цивільних судів. Положення про особливості провадження у справах за участі суб’єктів господарювання треба імплементувати в Цивільний процесуальний кодекс. Варто підготувати Закон “Про судові витрати”, що гарантуватиме державну допомогу у несенні таких витрат особам з

низьким рівнем достатку, а також нову редакцію Закону “Про виконавче провадження”, яка передбачить ефективніші механізми виконання судових рішень.

Новий Кодекс про адміністративні проступки має вивести з юрисдикції судів розгляд справ про адміністративні проступки. Склади проступків, котрі за своєю природою не є адміністративними, потрібно перенести до Кримінального кодексу як кримінальні проступки, які на відміну від злочинів, не тягтимуть за собою покарання й судимість. Розгляд справ про кримінальні проступки мають здійснювати кримінальні суди за правилами кримінального судочинства.

На **третьому етапі** (2010-2015 роки) мусить бути завершено створення якісно нової правової основи для діяльності судів і забезпечено стабільність системи правосуддя. Слід усунути негативні тенденції, зумовлені побічною дією заходів у сфері розвитку судової системи. Судоустрій, статус суддів і судочинство повністю мають відповідати вимогам, які ставляться до правосуддя у найбільш розвинених демократичних країнах.