

УДК 347.962

Микола ПОГОРЕЦЬКИЙ,
завідувач кафедри правосуддя Київського
національного університету імені Тараса Шевченка,
головний науковий співробітник відділу науково-
методичного забезпечення діяльності Вищої ради юстиції
Національної школи суддів України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України



Олександра ЯНОВСЬКА,
професор кафедри правосуддя Київського
національного університету імені Тараса Шевченка,
викладач Національної школи суддів України,
доктор юридичних наук, доцент

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ВІДКРИТОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Формування та ефективне функціонування незалежного суду і відкритої судової системи можливо лише у державі, в якій було виявлено політичну волю щодо цього, де політичні сили відмовилися від впливу на судову гілку влади й поступилися власними інтересами на користь суспільних та державних інтересів. З метою комплексного реформування судової системи у травні 2006 року в Україні була затверджена Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (далі — Концепція) [1]. Ця Концепція визначила необхідність радикального реформування матеріального та процесуального законодавства, деідеологізацію і наповнення його гуманістичним змістом,

акцентувала, що одним із найважливіших результатів судової реформи в Україні має бути становлення відкритої, прозорої для суспільства судової системи, властивої саме правовій державі з її розвинутими громадянськими інститутами захисту прав людини.

Однак процес реформування судової системи виявився більш складним та виснажливим, ніж очікувалось. Адже 40 % опитуваних громадян вважають, що органи суду повністю охоплені корупцією [2].

З метою забезпечення відкритості діяльності судів, прогнозованості судових рішень та сприяння однаковому застосуванню законодавства 22 грудня 2005 року був прийнятий Закон України «Про доступ до судових рішень» від № 3262-IV, в якому передбачалося, що до Єдиного державного реєстру судових рішень (далі – ЄДРСР) включаються усі судові рішення судів загальної юрисдикції [3]. Однак 20 жовтня 2011 року до вказаного закону були внесені зміни, відповідно до яких перелік судових рішень судів загальної юрисдикції, що підлягають включенню до ЄДРСР, затверджується Радою суддів України за погодженням з Державною судовою адміністрацією України. Такі зміни ускладнюють доступ громадян до правосуддя щодо реалізації їх права на ознайомлення з судовими рішеннями.

За відсутності конкретних принципів відбору судових рішень, які мають бути внесені до ЄДРСР, чинний порядок включення судових рішень до ЄДРСР, на наш погляд, не відповідає Конституції України (далі – КУ), міжнародним правовим актам та іншим правовим актам України.

Так, згідно зі ст. 129 КУ однією з основних засад судочинства є гласність судового процесу [4]. Основа права на доступ до інформації закріплена також у ст. 34 КУ, відповідно до якої кожен має право вільно зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Ця норма ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод [5], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (статті 18 і 19) [6] та ін.

Відповідно до Рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року доступ до офіційних документів на основі рівноправності й відповідно до чітких правил дає змогу громадянам виробити адекватне бачення та сформулювати критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, і щодо органів влади, які ними керують; сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції; є чинником, що підтверджує легітимність органів управління як державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади [7].

У Концепції, схваленої Указом Президента України 10 травня 2006 року № 361/2006, визначена необхідність становлення в Україні судівництва як

єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд. Одним із пріоритетних напрямів удосконалення судівництва в Україні Концепція визначає забезпечення прозорості в діяльності судів, у тому числі шляхом забезпечення відкритого доступу до судових рішень. Подібні кроки мають стати однією з найефективніших форм контролю громадськості за діяльністю судової влади, що сприятиме однаковому застосуванню законів і передбачуваності результатів вирішення судових справ.

Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, схвалена Указом Президента України 21 жовтня 2011 року № 1001/2011, також визначає необхідність узгоджених дій державних органів щодо поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування [8].

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» серед основних засад організації судової влади в Україні передбачає гласність та відкритість судового процесу [9]. У ст. 11 цього Закону зазначається, що ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Кожен, хто не є стороною у справі, має право на вільний доступ до судового рішення в порядку, встановленому законом.

У ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначається, що доступ до публічної інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, вільного отримання та поширення такої інформації [10]. Закон України «Про доступ до судових рішень» є спеціальним законом по відношенню до Закону України «Про доступ до публічної інформації». При цьому фактичне встановлення обмеження щодо внесення судових рішень до ЄДРСР не узгоджується також з низкою норм самого Закону України «Про доступ до судових рішень», а саме в ст. 2 цього Закону зазначається: «Кожен має право на доступ до судових рішень у порядку, визначеному цим Законом. Це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, встановленому цим Законом»; у ст. 4 Закону йдеться про те, що судові рішення, внесені до Реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України.

Крім того, необхідно враховувати, що ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає обов'язковість судових рішень, вказуючи, що судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та

їх об'єднаннями на всій території України. Обмеженість доступу до судових рішень може створити суттєві перешкоди при виконанні цього нормативного положення.

Також процесуальним законодавством України передбачається можливість перегляду судових рішень Верховним Судом України з підстави неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах (наприклад, ст. 355 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 445 Кримінального процесуального кодексу України). Реалізація цього права може бути суттєво ускладнена за відсутності вільного доступу до всіх без винятку судових рішень.

Викладене вище беззаперечно доводить, що визначення Радою суддів України переліку судових рішень, які підлягають включенню до Єдиного державного реєстру судових рішень, суперечить конституційним засадам здійснення правосуддя та може призвести до обмеження принципу гласності та відкритості судового процесу.

Не менш важливим, з точки зору забезпечення відкритості судової системи в Україні, є, на нашу думку, подальше вдосконалення заходів фінансового контролю за діяльністю судів та суддів. На це був спрямований прийнятий 7 липня 2010 року № 2453-VI Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який передбачав обов'язкову публікацію копій декларацій суддів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік на офіційному веб-порталі судової влади України (www.court.gov.ua). Вказане положення мало б забезпечити безперешкодний доступ громадськості до вищезгаданих відомостей про майновий стан конкретного судді з метою здійснення незалежного громадського контролю у сфері запобігання і протидії корупції. Однак 24 квітня 2012 року до вказаного Закону було внесено зміни, відповідно до яких судді вже не зобов'язані подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік для оприлюднення в мережі Інтернет. Такі зміни можуть призвести до зниження рівня фінансового контролю за діяльністю судів та суддів.

При вирішенні цього питання треба враховувати положення ратифікованих Україною Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 р. [11], Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 р. [12], а також положення Указу Президента України «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 12 січня 2011 р. [13], зі змінами, внесеними Указом Президента України від 27 квітня 2011 р., Резолюції ПАРЕ № 1703 (2010) «Про корупцію в суддівському середовищі» [14], Плану дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки від 23 червня 2011 р. (програма «Належне врядування та боротьба з корупцією в країнах Східного партнерства») [15], оскільки за ч. 1 ст. 9 КУ чинні

міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Треба визнати, що оприлюднення фінансової звітності суддів певною мірою є втручанням в їх приватне життя. У ст. 12 Загальної декларації прав людини 1948 року встановлено, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію [16]. Кожна людина має право на захист законом від такого втручання або таких посягань. У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року визначено, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції; органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб (стаття 8). Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року встановлено, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла або таємницю його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію.

Водночас Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції від 25 грудня 2008 року № 1165 (1998) вказала, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя (пункт 6) [17].

Така позиція певною мірою підтримується і рішенням Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів), відповідно до якого обмеження, пов'язані з необхідністю фінансового контролю для певної категорії осіб, сприяють виявленню корупційних правопорушень і є важливими у доборі кадрів та захисті економіки держави [18].

Згідно з листом Міністерства України від 5 грудня 2012 р. № б/н щодо вимог декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру та оприлюднення декларацій, декларація, передбачена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», подається з метою створення умов прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також виявлення та недопущення конфлікту інтересів у їх діяльності [19]. Саме тому особи, визначені у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», повинні декларувати не лише свій майновий стан, а й майновий стан членів сім'ї та більшість своїх значних за розмірами видатків [20].

Окремої уваги заслуговує питання обов'язку оприлюднення окремими

суб'єктами декларування відомостей, що містяться в декларації. Під час практичної реалізації вказаної норми необхідно також брати до уваги положення ч. 2 ст. 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» із змінами від 27 березня 2014 року, які визначають, що відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, а також щодо місця проживання та реєстрації декларанта, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, є інформацією з обмеженим доступом та оприлюдненню не підлягають.

Оскільки в деклараціях, які підлягають опублікуванню, містяться також і відомості про членів сім'ї, у правозастосовній діяльності неодноразово поставало питання про необхідність надання згоди членів сім'ї декларанта на опублікування відомостей щодо них. У зв'язку з цим Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 окремо роз'яснив, що збирання, зберігання, використання та поширення державною, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте та сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [21].

Необхідно також згадати, що відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 16 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» із змінами від 27 березня 2014 р. не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про розміри, види оплати праці та будь-яких інших виплат з бюджету суддям, а також одержані ними за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви). Тож така інформація має бути суддями оприлюднена.

Відповідно до частин 1–2 ст. 32 Основного Закону України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Зазначеним вимогам Конституції України кореспондують положення законодавства України, якими передбачено, що: збирання, зберігання, використання і поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускаються, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (абз. 2 ч. 1 ст. 302 Цивільного кодексу України [22]); поширення персональних даних без згоди суб'єкта

персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ч. 2 ст. 14 Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI [23]); конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII зі змінами [24]); розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI).

Також у зазначеному вище Рішенні Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 наголошується на тому, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не лише гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження.

При цьому необхідно врахувати, що згідно з Національною антикорупційною стратегією на 2011—2015 роки, корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. В цьому документі зазначається, що одним з основних завдань країни є підвищення ступеня довіри до органів державної влади. Водночас серед основних напрямів реалізації Національної антикорупційної стратегії виділено, зокрема, активізацію міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції, а саме приведення антикорупційної політики України у відповідність із міжнародними стандартами та впровадження в Україні найкращих практик іноземних держав у сфері запобігання і протидії корупції. Потрібно зауважити, що загальноєвропейською є тенденція щодо оприлюднення декларацій державних службовців, у тому числі й суддів, на офіційних веб-сайтах відповідних державних органів у мережі Інтернет.

Підбиваючи підсумки, хотілось би зазначити, що забезпечення міжнародних стандартів відкритості судової системи в Україні дасть змогу забезпечити реалізацію принципу гласності судового процесу, створить додаткові правові механізми запобігання і протидії корупції у судовій системі держави, сприятиме підвищенню авторитету судових органів та рівня довіри до їх діяльності.

Перелік використаних джерел

1. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 // Офіційний вісник України. — 2006 р. — № 19.
2. Соціологічне опитування, проведене Українським центром економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://www.razumkov.org.ua> (станом на 14 липня 2011 року).
3. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22 грудня 2005 року // Офіційний вісник України. — 2006. — № 3.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року — К. : ІВА, 1996.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. — К. : Парламент. вид-во, 2000.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. — К., 1992.
7. Рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року // Правова інформація. — 2009. — № 4(24).
8. Національна антикорупційна стратегія на 2011—2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 // Офіційний вісник України. — 2011 р. — № 83.
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41—42.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32.
11. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року: ратифіковано Законом України № 2476-IV від 16 березня 2005 року // Відомості Верховної ради України. — 2005. — № 16.
12. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року : ратифіковано Законом України № 252-V від 18 червня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 47—48.
13. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 12.01.2011 № 24/2011 // Офіційний вісник України. — 2011 р. — № 4. — Т. 2.
14. Резолюція ПАРЄ № 1703 (2010) «Про корупцію в суддівському середовищі» : документ № 10676 від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/uk/2005.htm>.
15. План дій Ради Європи для України на 2011—2014 роки від 23 червня 2011 року [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b25.
16. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. — К., 1992.
17. Резолюція ПАРЄ від 25 грудня 2008 року № 1165 (1998) «Право на приват-

ність» [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/52/.

18. Рішення Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) // Вісник Конституційного суду України. – 2010 р. – № 6.

19. Вимоги щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру та оприлюднення декларацій: лист Мін'юсту України від 5 грудня 2012 року № 6/н [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0036323-12>.

20. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 40.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 // Вісник Конституційного суду України. – 2012 р. – № 2.

22. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003 р. – № 11.

23. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 34.

24. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48.

ПОГОРЕЦЬКИЙ М., ЯНОВСЬКА О. Актуальні питання застосування міжнародних стандартів відкритості судової системи в Україні.

Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів забезпечення європейських стандартів відкритості судової системи в Україні. Приділена увага необхідності забезпечення прозорості в діяльності судів, в тому числі шляхом нормативного врегулювання відкритого доступу до судових рішень. Автори відзначають, що подібні кроки мають стати однією з найефективніших форм контролю громадськості за діяльністю судової влади. Автори також вважають, що не менш важливим, з точки зору забезпечення відкритості судової системи в Україні, представляється подальше вдосконалення заходів фінансового контролю за діяльністю судів та суддів. У цілому забезпечення відкритості судової системи сприятиме підвищенню авторитету судових органів та рівня довіри до їх діяльності в Україні.

Ключові слова: судова система, судові рішення, фінансовий контроль, відкритість судової системи, гласність судового процесу.

ПОГОРЕЦКИЙ Н., ЯНОВСКАЯ А. Актуальные вопросы применения международных стандартов открытости судебной системы в Украине.

Статья посвящена исследованию отдельных аспектов обеспечения европейских стандартов открытости судебной системы в Украине. Уделено внимание необходимости обеспечения прозрачности в деятельности судов, в том числе с помощью нормативного урегулирования открытого доступа к судебным решениям. Авторы отмечают, что подобные шаги должны стать одной из наиболее эффективных форм контроля общественности за деятельностью судебной власти. Авторы также считают, что не менее важным, с точки зрения обеспечения открытости судебной системы в Украине, представляется дальнейшее усовершенствования методов финансового контроля над деятельностью судов и судей. В целом обеспечение открытости судебной системы будет способствовать повышению авторитета судебных органов и уровня доверия к их деятельности в Украине.

Ключевые слова: судебная система, судебные решения, финансовый контроль, открытость судебной системы, гласность судебного процесса.

POHORETSKY M., YANOVSKA O. The providing the Europeanian standards of trasparency of the judicial system in Ukraine.

The article deals with some aspects of providing the European standards of transparency of the judicial system in Ukraine. It was emphasized the need to ensure transparency in the work of the courts by including the regulatory settlement of open access to judicial decisions. The authors note that these steps should become one of the most effective forms of public control over the activities of the judiciary. The authors also believe that just as important in terms of the openness of the judicial system in Ukraine is a further improvement of financial control over the activities of courts and judges. In general, transparency of the judicial system will enhance the credibility of the judiciary and the level of authority to their activities in Ukraine.

Key words: judicial system, judicial decisions, financial control, transparency of the judicial system, the publicity of the trial.