

Змінам до Конституції щодо правосуддя два роки: перші тези висновки та невирішені завдання

Два роки тому в Україні набрали чинності зміни до Конституції, які мали на меті забезпечити кардинальне реформування правосуддя. Вони будувалися на численних рекомендаціях і висновках Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських суддів, резолюцій Ради Європи, а також рішень Європейського суду в Страсбурзі й по-суті вони відтворювали кращий європейський досвід з побудови справедливого суду як фундаментальної складової будь-якого суспільного прогресу та верховенства права. Не випадково саме реформа правосуддя та завдання забезпечення права на справедливий і публічний розгляд справи незалежним і безстороннім судом — виступили основним запитом Революції Гідності в 2014 році.



Микола ОНИЩУК,
ректор Національної школи суддів України,
доктор юридичних наук, заслужений юрист України

Що вдалося зробити?

Чи вдалося досягнути цієї мети попри дійсно безпрецедентні за масштабами нормативні (в тому числі процесуальні) й інституційні трансформації? Спробуємо коротко їх оглянути. За цей час:

- сформований на конкурсній основі Верховний Суд як найвищий суд три ланкової системи;
- запроваджено безстрокове призначення суддів та конкурсний порядок зайняття суддівських посад;
- збільшений віковий та професійний ценз як умова доступу до суддівської професії;
- проведено (в основному) оцінювання суддів;
- усунути від вирішення питань суддівської кар'єри політичні органи;
- сформована ВРП, де більшість складають судді;
- впроваджується нова система територіальної організації судів з одночасним укрупненням їх мережі.

Серед нововведень і формування двох вищих спеціалізованих судів — антикорупційного та з питань інтелектуальної власності, включно з відповідними апеляційними палатами, тощо. Варто також послатися й на доволі важливі процесуальні новели — особливо в цивільному та адміністративному судочинстві, які покликані дати відповідь на проблеми єдності судової практики. Йдеться про запровадження процесуальних фільтрів та застосування процесуальних механізмів, зокрема, у тому числі так званих «overruling», інститутів зразкової справи, тощо. Вже є помітним вплив цих нововведень на формування єдиної судової практики Верховним Судом, зокрема, її Великої палати.

Процесуальні нововведення торкнулися й інших важливих тем здійснення судочинства за рахунок запровадження механізмів запобігання зловживанню процесуальними правами, дотримання стадійності судового процесу й розумних строків судового розгляду; введення зустрічного забезпечення; посилення ролі

судового збору як основного джерела фінансування судової системи; здійснення диференціації правил розгляду справ залежно від їх складності (введення наказного провадження, спрощення розгляду справ (у цивільному процесі — з ціною позову до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб); запровадження «електронного суду» — вчинення всіх процесуальних дій через засоби електронного зв'язку; розширення альтернативних способів вирішення спорів, зокрема запровадження інституту досудового врегулювання спорів за участі судді.

Розрив між очікуваннями суспільства й можливостями системи правосуддя

Таким чином, навіть невичерпний огляд дозволяє зробити висновок про дійсно масштабний характер перетворень, що відбуваються, і звідси цілком закономірні очікування щодо справедливого суду.

Проте соціологічні дослідження, що проводилися останнім часом GfK Ukraine спільно із соціологічною групою Q&Q Research в рамках соціальної ініціативи «Контроль ефективності реформ» (червень 2018 року) вказують, що лише 39% українців вважають, що право на справедливий суд в Україні повністю або частково реалізовано. Натомість 61% громадян країни схилиються до думки, що добитися справедливого суду в країні практично неможливо.

Якщо вважати 39% — підтримкою правосуддя, то це очевидний прогрес. Водночас недовіра 61% населення є критичною і потребує, як мінімум, осмислення процесів, що відбуваються, і з'ясування причин такого стану справ.

Уже сьогодні очевидно, що проведення реформи правосуддя було ускладнено щонайменше трьома факторами. Перший із них — це одночасність нормативних та інституційних змін

і стислі строки інноваційних перетворень. Другий — масштабність країни, в якій функціонує понад 700 судів та нараховується сім з половиною тисяч суддів. Такі цифри, в порівнянні з відповідними юрисдикціями, тої ж Грузії (300 суддів) чи Литви (750 суддів), де здійснювалися схожі за змістом реформи, говорять самі за себе.

І третій — проведення тотальної атестації (оцінювання) суддівського корпусу, що привело до зменшення його чисельності на третину та виникнення дефіциту суддівських кадрів, а відтак збільшення тривалості розгляду справ у силу надмірного навантаження на суддів місцевого рівня (особливо в кримінальній та цивільній юрисдикції). Вищезазначені фактори потягнули за собою утворення розриву між очікуваннями суспільства щодо реформи й фактичними спроможностями системи правосуддя.

Чи означає це, що реформа рухається в неправильному напрямку? Відповідь — ні, не означає. Є очевидними, що базові конструкції, які втілені в нормативні та інституційні рішення, перебувають у площині ураженості

права на справедливий суд від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у змінах до Конституції (ст. 125 ч. 5) виокремлена адміністративна юстиція. Власне йдеться насамперед про відмінні (від загальних) правила судочинства в публічно-правових відносинах, таких, як пошуковий, дослідницький характер процесу, його офіційність тощо.

Відтак важливо, щоб перегляд правил предметної підсудності, а йдеться насамперед про повноваження, визначені законом для Великої палати Верховного Суду, врахував відповідний конституційний контент. Видається очевидним, що публічно-правові відносини мають місце там, де реалізуються власне владні повноваження, незалежно від того, які правові наслідки вони створюють, — майнові, немайнові, особисті, колективні тощо. Крім того, чинне процесуальне законодавство дозволяє розглядати в рамках порушеного адміністративного провадження й пов'язані (похідні) від адміністративних відносин, зокрема, вимоги щодо відшкодування заподіяної шкоди, витребування (повернення) майна тощо.



саме в силу вказаних вище особливостей реформи правосуддя. Вони не повинні розглядатися як помилкові і в силу ментальних та соціономічних характеристик українського суспільства, яке тривалий час відчувало дефіцит антикорупційної політичної волі.

Причини і проблеми

На заваді справедливих очікувань також і інерційна природа будь-яких соціальних трансформацій в країні перехідної демократії, тим більше посттоталітарного типу, якою є Україна.

Водночас варто розглянути деякі спеціальні теми, які попри всю важливість і значимість нормативних та інституційних рішень, вжиті організаційні заходи з реформування системи правосуддя, залишаються невирішеними. Одна з них, яка почала простежуватися останнім часом, це тенденція до певного звуження сфери застосування адміністративної юстиції і властивих їй правових засобів з захисту прав громадян у публічно-правових відносинах. Хочу нагадати, що з метою забезпечення гарантій

Процесуальний закон не є актом права, що визначає судовий устрій і, відповідно, компетенцію та порядок формування судів. Частина 7 ст. 27 Закону «Про судоустрій і статус суддів» дійсно надає право загальним зборам суддів Касаційного суду на створення додаткових (до передбачених законом обов'язкових) палат для розгляду окремих категорій справ(!). Такого виду суду, як «об'єднана палата», вказаний закон не містить. З цієї точки зору положення процесуальних законів (наприклад, статей 403 і 404 ЦПК та відповідних норм ГПК, КПК, Кодексу адміністративного судочинства) в частині посилення на «об'єднані палати» виглядають аж надто «дискусійними». Не можна виключати, що незабаром ми можемо мати низку конституційних скарг із мотивів ухвалення рішень судом, не передбаченим законом.

Етап «тонкого налаштування»

Отож після виконання всіх визначених Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, включно з реформою адвокатури і правничої освіти, наступить достатньо тривалий етап так званого «тонкого налаштування» судової системи до стандартів справедливого суду, як того вимагає ст. 6 Європейської конвенції. Про це свідчить досвід низки країн східної Європи, які здійснювали схожі за змістом трансформаційні процеси. Серед таких завдань:

- удосконалення управління судовими, кадровими та фінансовими ресурсами;
- розширення застосування інформаційних технологій у судах, так званого «електронного судочинства»;
- зміцнення фізичної та психологічної безпеки суддів;
- удосконалення роботи над правовим інформуванням громадськості;
- поліпшення якості судових процесів і рішень, підвищення оперативності;
- поліпшення судової інфраструктури;
- проведення судової адміністративної реформи.

Йдеться також про розв'язання проблеми людського фактору й пов'язаного з ним формування доброчесних практик діяльності всіх інститутів судового врядування та власне здійснення судочинства. Складові цього процесу — підготовка суддів нового покоління; запрошення до суддівської діяльності касаційних, вищих та апеляційних судів науковців і адвокатів; вилучення зі сфери судочинства корупціогенних чинників, запровадження регулярного оцінювання суддів, впровадження нових етичних стандартів, тощо.

Цю складну і багатоаспектну роботу всім нам належить виконати разом.