

Particular issues about justice accessibility: national realities and international standards

Про окремі питання доступності суду: національні реалії та міжнародні стандарти

Olha Salenko

Ключові слова:

доступність правосуддя, міжнародні стандарти, судова система, права на судовий захист.

Key words:

justice accessibility, international standards, judicial system, rights to judicial protection.

Актуальність теми дослідження. Доступність суду як засада організації судової влади полягає в досягненні такої форми судової системи та юрисдикційної діяльності суду в демократичному суспільстві, яка задовольнятиме потребу людини і громадянина у вирішенні юридично значущих справ і відповідати-ме закріпленим у міжнародних правових актах стандартам і вимогам. Орієнтуючись на міжнародні стандарти доступності правосуддя, на національному рівні встановлені та гарантовані державою механізми реалізації права особи на справедливий, неупереджений і своєчасний судовий розгляд справи з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Зауважимо, що згаданий принцип є конститутивним положенням Хартії Європейського Союзу про основні права від 7 грудня 2000 р. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України та бажання найближчим часом стати повноправним членом Європейського Союзу (далі – ЄС), ефективне впровадження на практиці чинних законодавчих положень щодо реалізації принципу доступності правосуддя, а також вдосконалення такого процесу як у межах законодавчих положень, так і в межах правореалізаційної політики є необхідною умовою для України.

Стан дослідження. У доктрині права питання доступності правосуддя є предметом уваги таких учених: Є.В. Васьковського, А.Д. Градовського, М.В. Духовського, М.О. Ларіна, І.Є. Марочкина, Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко, Н.Ю. Сакар, Н.В. Сібільової, В.В. Яркова та інших.

Виклад основних положень. Еволюція кожної держави передбачає формування правил, ідей, положень, що мають принципове значення для розвитку суспільства та функціонування державного механізму. Такі ідеї, правила й положення формуються й відносно судової влади і можуть бути охарактеризовані як засади організації системи судоустрою. За способом закріплення в законодавстві засади організації системи судоустрою можна поділити на такі, що чітко сформульовані в конкретних правових нормах, і такі, що виведені із сукупності правових норм. За характером нормативного джерела, що закріплює засади організації системи судоустрою, їх можна поділити на конституційні засади організації системи судоустрою та засади, що закріплені законодавством про судоустрій і статус суддів.

Отже, у межах аналізу норм Конституції України та національного законодавства про судоустрій і статус суддів до основоположних засад організації національної системи судоустрою варто віднести: 1) єдність судової системи; 2) територіальність; 3) спеціалізацію; 4) інстанційність; 5) ланковість; 6) доступність суду; 7) самостійність суду.

З метою побудови національної судової системи, яка могла б забезпечити високий рівень захисту прав і свобод людини та громадянина, для розбудови держави на засадах демократії, соціальної рівності, верховенства права, з метою підвищення її ефективності, прозорості та доступності, що є основними вимогами міжнародних експертів, органами державної влади неодноразово ухвалювалися концептуальні документи в зазначеній сфері. Такими правовими актами є: схвалена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. Концепція судово-правової реформи в Україні; схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 р. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Укра-

їні відповідно до європейських стандартів; затверджена рішеннями правничої Асамблеї Асоціації правників України від 19 вересня 2014 р. Концепція реформування судової системи України; схвалена Указом Президента від 20 травня 2015 р. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.

Зважаючи на зміст згаданих документів, головним завданням розвитку правосуддя є утвердження верховенства права в державі та забезпечення права на справедливий, компетентний судовий розгляд незалежним судом упродовж розумного строку. Ключовою проблемою судової влади в Україні була і залишається недосконала національна судова система, про що свідчать численні дискусії науковців, практиків і юристів, постійні законопроектні пошуки досконалих положень законодавства як матеріального, так і процесуального права. Окрім того, підтвердженням цього є майже незмінні за змістом і характером рекомендації, зауваження та критичні оцінки, які продукуються різними європейськими інститутами – Радою Європи (далі – РЕ), зокрема Європейською комісією за демократію через право (далі – Венеціанська комісія), Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), ЄС, зокрема Європейським парламентом, упродовж тривалого періоду.

Погоджуємося з позицією Л.М. Москвич, яка зауважує, що суть судової реформи полягає в забезпеченні ефективності судової системи, для чого необхідно вирішити низку проблем: 1) організаційну проблему; 3) належне фінансове забезпечення; 4) процесуальні (процедурні) проблеми судочинства. А метою судової реформи має бути забезпечення оперативності розгляду справ, доступність і якість правосуддя.¹

Співробітництво України на міжнародній арені з питань реформування судової влади має наслідком прийняття низки нормативно-правових актів вищої юридичної сили, аналіз яких дозволяє дійти висновку, що частина рекомендацій міжнародних експертів та інституцій із питань судоустрою враховані, проте очевидним є те, що вдосконалення вітчизняної системи правосуддя та приведення національного законодавства у відповідність із міжнародними стандартами є тривалим процесом.

Від часу ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод більш детально на національному рівні почали розглядати принцип доступності правосуддя. Для встановлення сутності такого принципу його досліджують крізь призму практики ЄСПЛ. Принцип доступності суду міститься в рішеннях ЄСПЛ («Голдер проти Сполученого Королівства» (1975 р.), «Ейрі проти Ірландії» (1979 р.), «Девеєр проти Бельгії» (1980 р.), в яких право на доступ до суду розглядається як складник права на справедливий суд, передбачений ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Уперше поняття «право на доступ до суду» згадується в рішенні ЄСПЛ «Голдер проти Сполученого Королівства» (1975 р.). Право на доступ до суду визначається ЄСПЛ як відсутність надмірних правових і фактичних ускладнень під час звернення особи до суду та розгляду її справи в суді.

Доступність суду може бути формальною та реальною залежно від співвідношення нормативного закріплення такої засади та практики її реалізації. Формальна доступність – це коли право людини та громадянина на звернення до суду закріплено на законодавчому рівні, але виникають правові (обмеження юрисдикції суду) або фактичні (недосконала організація роботи судів) перешкоди для цього. А тому роль держави в забезпеченні засади доступності суду має полягати як в активних діях, спрямованих на створення конкретних механізмів забезпечення такого права, так і в утриманні від учинення фактичних і правових перешкод у його реалізації.

Становленню необмеженого права на судовий захист і доступності суду сприяло положення ст. 124 Конституції України в редакції до 2 червня 2016 р. Так, відповідно до попередньої редакції ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширювалася на всі правовідносини, які виникають у державі. Таке положення Конституції узгоджувалося з позицією ЄСПЛ про неприпустимість вилучення певних категорій справ з юрисдикції суду: «те, що держава може безапеляційно і без контролю органів Конвенції вилучати з компетенції судів цілу низку цивільних справ або звільняти від цивільної відповідальності великі групи чи категорії справ, суперечить принципу верховенства права в демократичному суспільстві та п. 1 ст. 6, яка передбачає можливість розгляду цивільних справ у суді (п. 65)».²

¹ Москвич Л.М. До питання про проблеми судової реформи / Л.М. Москвич // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2009. – № 4. – С. 171–179.

² Сальвіа М. Прецеденти Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: Судебная практика с 1960 по 2002 гг. / М. де Сальвіа. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 325.

Аналогічну позицію досить послідовно відстоює і Конституційний Суд України, який під час розгляду низки справ визнавав нечинними положення окремих законодавчих актів, які так чи інакше обмежували право на судовий захист. Зокрема, у рішенні Конституційного Суду України у справі за зверненнями мешканців міста Жовті Води від 25 грудня 1997 р. № 9-зп зазначається: 1) ч. 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку; 2) суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод; 3) відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке, згідно зі ст. 64 Конституції України, не може бути обмежене.

Беручи до уваги наведене вище, дискусійними є зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. до ст. 124 Конституції України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір і будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. У такому контексті варто погодитися із практиками стосовно того, що спроба привести ч. 2 ст. 124 Конституції України у відповідність до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є невдалою, оскільки: 1) слова «у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи» зводять нанівець усі попередні положення; 2) якщо під час тлумачення запропонованої норми акцент робити на тому, що юрисдикція судів поширюється саме на «спори», то поза межами такої юрисдикції залишаться цивільні справи, які повинні розглядатися в порядку окремого (про встановлення фактів, які мають юридичне значення) чи наказного провадження; господарські справи про банкрутство, справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції; справи за заявами про затвердження планів санації боржника до порушення справи про банкрутство, а також деякі інші категорії справ, які розглядаються та повинні розглядатися виключно судами.

Беззмістовність і плутаність запропонованих змін до ч. 2 ст. 124 Конституції України можуть бути використані суддями з метою викривлення її змісту. Наприклад, за певних обставин суди зможуть відмовляти в розгляді тієї чи іншої категорії справ із посиланням на ч. 2 ст. 124 Конституції України.³

Положення ст. 124 Конституції України в редакції від 2 червня 2016 р. мають на меті обмежити звернення до суду лише тими справами, в яких справді є «спірні правовідносини», за винятком передбачених законом випадків. Хоча зменшення навантаження на національні суди є досить виправданим, важливо, щоб право на доступ до суду не обмежувалося. Таке формулювання, як «юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір і будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи», є доволі нечітким.

Окремої уваги потребує ч. 3 ст. 124 Конституції України, якою передбачено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Така норма суперечить: 1) ч. 3 ст. 8 Конституції України, де визначено, що «норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується»; 2) ч. 1, 2 ст. 55 Конституції України, де закріплено, що: а) права і свободи людини і громадянина захищаються судом; б) кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Закріплення в Конституції України кількох норм, що відображають різні варіанти вирішення питання про обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, призведе до їх використання судами з метою неправомірної відмови у здійсненні правосуддя. Така відмова може призвести до того, що в майбутньому такі особи взагалі не зможуть відновити порушені права (наприклад, майно, яке суд мав би арештувати як захід забезпечення позову, до моменту судового розгляду вже буде відчужене, кошти – зняті з рахунків, докази – знищені тощо).⁴

Доступність суду розглядається як засада організації та діяльності судової влади, сутність якої полягає у відсутності фактичних і юридичних перешкод для звернення зацікавлених осіб до суду за захистом

³ Висновок громадської антикорупційної експертизи від 23 грудня 2015 р. № 3524 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Z-p_3524.pdf

⁴ Висновок громадської антикорупційної експертизи від 23 грудня 2015 р. № 3524 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Z-p_3524.pdf

своїх прав. Керуючись цим і зважаючи на вищенаведені положення ст. 124 Конституції України, сумнівною є однозначність засади доступності суду, закріпленої на рівні національного законодавства та її відповідність міжнародним стандартам.

Аналіз резолюцій і рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи дозволяє виокремити такі критерії доступності суду:

- 1) обов'язок держави забезпечити надання адвокатом високопрофесійної правової допомоги особам, які через скрутний матеріальний стан не можуть її самостійно оплатити;
- 2) інформування громадськості про місцезнаходження та компетенцію судів, а також про порядок звернення до суду для захисту своїх інтересів у судовому порядку;
- 3) застосування в розумних межах спрощених судових процедур;
- 4) вжиття заходів щодо максимального скорочення строків винесення судових рішень і активна роль суду в такому процесі;
- 5) скорочення чи анулювання судових витрат, якщо вони стають перешкодою для доступу до правосуддя;
- 6) вжиття заходів, спрямованих на усунення зловживань правом особи на звернення до суду;
- 7) забезпечення судових органів найсучаснішими технічними засобами;
- 8) забезпечення доступу потерпілого до правосуддя;
- 9) використання несудових (альтернативних) засобів розв'язання правових конфліктів;
- 10) установа обмежень оскарження судових рішень, зокрема й усунення зловживань правом на оскарження;
- 11) створення сучасних автоматизованих систем зберігання судових рішень із забезпеченням належного доступу до них;
- 12) вжиття заходів, спрямованих на підвищення ефективності управління робочим навантаженням, фінансами, інфраструктурою, людськими ресурсами та засобами зв'язку в судовій системі.⁵

Доступність суду як засада організації національної системи судоустрою розкривається через сукупність правових, соціальних і економічних елементів, а саме: а) територіальна наближеність суду; б) відкритість інформації про суд; в) універсальність юрисдикції суду; г) компетентність суду; г) стабільність судової системи; д) розвиток і впровадження електронних технологій у роботу суду; е) належне фінансування (зокрема в частині забезпечення безоплатної правової допомоги).

З огляду на вищезазначене зауважимо, що побудова національної судової системи з урахуванням принципів територіальності, інстанційності та ланковості, її наближення до міжнародних стандартів має ґрунтуватися на пріоритеті того, що суд повинен бути доступним і ефективним для людей, а тому подальші зусилля варто сконцентрувати на розширенні мережі судів першої інстанції (це об'єктивний і необхідний аспект, зважаючи на загальну для більшості країн проблему перевантаження судів), розвитку та впровадженні електронних технологій у роботу суду, забезпеченні відкритості інформації про суд, стабільності судової системи, її належному фінансуванні з боку держави тощо.

В юридичній літературі принцип територіальності під час побудови системи судів загальної юрисдикції нерозривно пов'язують із критерієм інституціональної доступності до суду. У попередні періоди територіальна доступність судів в Україні забезпечувалася шляхом створення судів відповідно до адміністративно-територіального устрою, передбаченого ст. 133 Конституції України, сьогодні передбачено інший порядок побудови судової системи України за принципом територіальності, зокрема з формуванням відповідних судових округів.

Справедливо свого часу зауважував О.Д. Градовський, що правосуддя має знаходитись, так би мовити, «біля дверей» кожного громадянина.⁶ А тому під час вирішення питання щодо необхідності створення певного суду, вирішення питання кількості судів, необхідної для певної адміністративно-територіальної одиниці, варто зважати не на адміністративно-територіальний устрій країни, а на щільність населення відповідної території, на яку буде поширювати юрисдикцію суду, на транспортні комунікації, зв'язок території, на якій розташовано суд, з населеними пунктами, на завантаженість судів відповідної території тощо.

⁵ Марочкін І.Є. Судова влада : [монографія] / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров та ін. ; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. – Харків : Видавництво «Право», 2015. – С. 250–251.

⁶ Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9-ти т. / А.Д. Градовский. – СПб. : Типография М.М. Стасюлевича, 1899. – Т. 2. – С. 19.

З огляду на вищезазначене досить виправдано те, що законодавець для побудови системи судів загальної юрисдикції в межах принципу територіальності за критерій утворення судів взяв пропорційне місцезнаходження судових територій – округів. Такий підхід збалансує систему судів загальної юрисдикції з метою унеможливлення їх надмірної концентрації на певній території та зведення нанівець обставини, за якої можуть існувати території, на яких не буде судових установ за їх потреби.

Доступність судового процесу розкривається через: розумний строк розгляду справи, максимально можливу простоту процесу, доступ до судового рішення, виконання судового рішення.

У контексті зазначеного варто зауважити, що із внесенням конституційних змін щодо правосуддя у 2016 р. в Основному законі України (ст. 129) закріплено норму про те, що однією з основних засад судочинства є розумні строки розгляду справи судом. Закріплення такого положення на рівні національного законодавства є цілком виправданим і таким, що відповідає міжнародним стандартам у сфері судочинства, зокрема ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці ЄСПЛ, рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціям і рекомендаціям Парламентської Асамблеї Ради Європи, висновкам Консультативної ради європейських суддів, Венеціанської комісії, Першої експертної комісії Міжнародної Асоціації Суддів тощо.

Вагомим кроком уперед у частині реалізації на національному рівні принципу розумності строків розгляду справи судом є перехід до триланкової судової системи. Міжнародні експерти неодноразово наголошували на необхідності уніфікувати систему судів загальної юрисдикції та трансформувати вищі спеціалізовані суди в підрозділи Верховного Суду України. Зазначене забезпечить єдність судової практики, однакове застосування закону, уникнення конфліктів між судами та зменшення рівня бюрократії. Крім того, сприятиме скороченню тривалості судового розгляду, яка повинна бути розумною, відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.⁷

Висновки. Розкриваючи зміст і сутність доступності суду як засади організації національної системи судоустрою, аналізуючи відповідність національного законодавства в цій частині міжнародним стандартам, варто зауважити, що окремі норми національного законодавства та положення Конституції України щодо належного забезпечення на національному рівні принципу доступності суду є дещо дискусійними. Водночас виправданими і такими, що відповідають міжнародним стандартам, є відповідні конституційні та законодавчі зміни в частині визначення інстанційності та ланковості судової системи. З метою удосконалення національної судової системи, рекомендації, зауваження та висновки європейських і міжнародних експертів потребують особливої уваги. Хоча такі зауваження та висновки, здебільшого, мають рекомендаційний характер для нашої держави, проте слід наголосити на їх аргументованості, толерантності, політичній незаангажованості.

Анотація

У статті досліджуються питання гармонізації положень національного законодавства щодо реалізації принципу доступності правосуддя на національному рівні. Автором запропоновано шляхи вдосконалення національного законодавства та судової системи з урахуванням зауважень і рекомендацій міжнародних експертів.

Summary

Issues of harmonization of national legislation on implementation of justice accessibility principle are researched in this article. Author proposes ways of national legislation and judicial system improvement considering international experts remarks and recommendations.

⁷ Проміжний висновок Європейської Комісії за демократію через право щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 р. № 803/2015CDL-PI(2015)016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>.

Використана література:

1. Москвич Л.М. До питання про проблеми судової реформи / Л.М. Москвич // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2009. – № 4. – С. 171–179.
2. Сальвіа М. Прецеденти Європейського Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод : Судебная практика с 1960 г. по 2002 г. / М. де Сальвіа. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 325.
3. Висновок громадської антикорупційної експертизи від 23 грудня 2015 р. № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Z-p_3524.pdf
4. Марочкін І.Є. Судова влада : [монографія] / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров та ін. ; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. – Харків : Видавництво «Право», 2015. – С. 250–251.
5. Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9-ти т. / А.Д. Градовский. – СПб. : Типография М.М. Стасюлевича, 1899. – Т. 2. – С. 19.
6. Проміжний висновок Європейської Комісії за демократію через право щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 р. № 803/2015 CDL-PI(2015)016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>.
7. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : USAID, 2015. – 708 с.

Ольга Саленко,

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри правосуддя юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*