



## «СУДОВА ВЛАДА ТА КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ ПОКЛИКАНІ БУТИ ГОЛОВНИМ ЗАПОБІЖНИКОМ ПРОТИ МАЖОРИТАРНОГО ФАТУМУ ДЕМОКРАТІЇ»

ВОДЯННИКОВ Олександр Юрійович - Національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права Координатора проєктів ОБСЄ в Україні

### «Європейські стандарти правосуддя не є річчю в собі»

– Олександр Юрійовичу, нині Україна намагається побудувати свою правову систему, у тому числі судову, відповідно до європейських стандартів? У чому полягають стандарти правосуддя?

– Минулі сто років стали вирішальними у розвитку сучасної цивілізації. Жакіття двох світових воєн залишили невиліковну рану в самосвідомості європейських народів, але одночасно посилили прагнення до реалізації таких цивілізаційних цінностей і принципів, як конституційна демократія, верховенство права, права людини. Нині викристалізувався загальний консенсус довкола європейських демократичних цінностей – консенсус, що був досягнутий у результаті болісної історії Європи у ХХ ст. Трагічна доля європейських націй протягом цього «століття крайнощів» (як влучно сказав Ерік Гобсбаум) навчила нас, що процедурна демократія приречена, якщо суспільству бракує ефективних вартових демократичних цінностей. З такого погляду судова влада, а особливо такий винахід ХХ ст. як конституційна юстиція, покликана відігравати ключову роль охоронця таких цінностей і принципів, бути головним «запобіжником» проти мажоритарного фатуму демократії.

До чого я веду? Європейські стандарти правосуддя не є річчю в собі, вони служать більш глобальній меті – забезпеченню реалізації цінностей демократичного суспільства, побудованого на принципах

верховенства права, поваги до прав людини, належного врядування. Такі стандарти, вибудовані на європейській правовій традиції, що сягає глибини двох тисячоліть, втілені в національних конституціях, конституційній юриспруденції європейських держав і дистильовані, якщо можна так висловитися, в численних міжнародно-правових і політичних документах, зокрема в зобов'язаннях, узятих у рамках ОБСЄ, документах Ради Європи, практиці Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії.

### «В чинній редакції Основного Закону відсутні підстави для існування спеціалізованих видів юрисдикції»

– Неабиякий резонанс викликала ідея приведення українського судоустрою до триланкової системи. Наскільки відомо, навіть у Європі існують різні підходи до цього питання, і в деяких країнах налічується більше, ніж три ланки. Чому, на ваш погляд, в Україні не може існувати нинішня побудова судів?

– Побудова судової системи має бути, по-перше, ефективною з точки зору забезпечення права на справедливий суд, по-друге, економною в бюджетному сенсі, по-третє, зрозумілою для споживачів, що звертаються по вирішення спорів у судовому порядку. Це викликає необхідність усунути дублювання та невизначеність щодо судової компетенції (включаючи питання існування спеціалізованих судів) і чітко визначити роль Верховного Суду як найви-

щої судової інстанції. Це ставить питання співвідношення чотириланкової системи судів та триінстанційності судового провадження.

Найефективнішим в економічному і бюджетному плані рішенням була б ліквідація спеціалізованих судів і побудова судової системи за простою моделлю: місцеві суди (перша інстанція) – апеляційні суди (апеляція) – Верховний Суд (касація/ревізія). До речі, в чинній редакції Основного Закону відсутні підстави для існування спеціалізованих видів юрисдикції, крім конституційної. Стаття 124 акта найвищої юридичної сили визначає, що судочинство здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Лише в ч.3 ст.125 є згадка про спеціалізовані суди, які, за логікою Конституції, можуть існувати в системі судів загальної юрисдикції й розглядати конкретні категорії справ.

Адміністративна та господарська юрисдикції функціонують суто на підставі відповідних процесуальних кодексів. Іншими словами, нині стоїть питання визнання й легітимації на конституційному рівні утворення й діяльності цих двох видів юрисдикції. А існування Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ взагалі є юридичним нонсенсом.

На моє переконання, в рамках такої моделі слід переглянути необхідність існування окремих загальних, господарських та адміністративних судів. Як убачається, на рівні першої та апеляційної інстанцій спеціалізація може мати місце в рамках місцевих та апеляційних (окружних) судів. Разом з тим слід також визнати, що ліквідація судів спеціалізованої юрисдикції може мати певні обґрунтовані заперечення.

*– Тобто судова реформа має, на ваш погляд, перш за все визначитися зі структурою судів?*

– Реформа має розглядатися кризь призму того, чи допоможе вона Україні краще виконати свої зобов'язання в рамках ОБСЄ у сфері забезпечення верховенства права. Із цієї точки зору доцільніше говорити про те, що важливо подбати про чітке, зрозуміле та послідовне забезпечення принципу триінстанційності судового провадження.

В принципі, це можливо і за чотири-

ланкової системи судів. Вирішенням може бути перерозподіл компетенції шляхом поділу справ у кожній юрисдикції на дві категорії з відмінною підсудністю: «прості» справи (перша інстанція – місцеві суди; апеляція – апеляційні суди; касація – вищі суди; «сертиорарна» інстанція та вирішення юрисдикційних конфліктів – Верховний Суд) та «складні» справи (перша інстанція – апеляційні суди; апеляція – вищі суди; касація – Верховний Суд). Такий підхід відомий міжнародній практиці. Зокрема, він існує в кількох країнах – учасниках ОБСЄ.

#### **«Залучення представників всіх видів юрисдикції до реформування судової системи дуже ускладнює процес»**

*– Чи вважаєте ви, що після підписання угоди про асоціацію з ЄС в Україні виник обов'язок щодо приведення своєї системи правосуддя до європейської моделі?*

– Якщо говорити про наявність обов'язку, то він виник набагато раніше, коли Україна приєдналася до Ради Європи і взяла зобов'язання за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

В угоді про асоціацію, дійсно, приділяється особлива увага утвердженню верховенства права, зміцненню судової влади, підвищенню її ефективності, гарантуванню її незалежності та неупередженості та боротьбі з корупцією. Ні угода про асоціацію, ні будь-який інший міжнародний документ не визначають, яку модель має наслідувати Україна.

Основним драйвером, рушійною силою в процесі судової та конституційної реформи є українське суспільство, адже від нього йде потужний попит на ефективну судову реформу, яка б забезпечувала принципи й цінності демократичного суспільства.

*– Чи не заводить цьому процесу відмінність правових шкіл і доктрин країн Заходу та пострадянської України? Як наближення до євроспільноти проходило в інших державах з подібною до нашої історичною складовою?*

– Ці фактори, на які ви вказуєте, дійсно впливають на розроблення національної моделі судової системи, але не на визна-

чення того результату, який має бути досягнутий. В цьому аспекті я бачу існування загального консенсусу в експертному середовищі України. Я дещо по-іншому сформулював би питання: чи не завадять корпоративні суддівські інтереси цьому процесу? Адже залучення представників усіх видів юрисдикції до реформування судової системи (а наразі в Конституційній комісії представлені всі вищі суди) дуже ускладнює процес. Хоча, на мою думку, вирішальний голос мав би бути за користувачами судової системи.

– *Як ви вважаєте, чи має бути доступ до суду необмеженим? Яка практика склалася в Європі? Чи може Конституція дозволити законодавцю впливати на цей перелік осіб та прямих відносин?*

– У демократичному суспільстві право на доступ до правосуддя займає особливо важливе місце у захисті прав людини і основоположних свобод. Однак це право не є абсолютним, воно може бути обмежене. Це впливає зі змісту цього права, оскільки право на доступ до суду за своїм характером вимагає регулювання з боку держави, яке може відрізнитися залежно від часу та місця, від суспільних потреб і наявних ресурсів.

Разом з тим такі обмеження не повинні порушувати самої сутності цього права, мати правомірну мету. І між такою метою та реалізованими засобами має існувати пропорційне співвідношення.

**«Головним показником ефективності судової системи є не навантаження на суддів, а тривалість провадження»**

– *Навантаження на суддів у країнах ЄС, як свідчить статистика, менше, ніж на українських володарів мантий. Це пов'язано з тим, що в Європі звернення до суду є дорогим задоволенням?*

– Ситуація із навантаженням на суддів у різних країнах є різною. Якщо подивитися на статистику, яка оприлюднюється Європейською комісією щодо функціонування судових систем держав – членів ЄС, та періодичні огляди Єврокомісії стосовно ефективності юстиції, що діє в рамках Ради Європи, то можна побачи-

ти, що головним показником ефективності судової системи є не навантаження на суддів, а тривалість провадження для користувача судової системи. Отже, маю констатувати відмінну філософію підходів: якщо в Україні показником є навантаження на суддю, то європейські держави опікуються ефективністю судочинства для користувачів, тобто фізичних і юридичних осіб.

Я вважаю, що основні причини відмінностей між показниками полягають зовсім не у вартості цього «задоволення». Переконаний, що причина – в існуванні альтернативних засобів вирішення спорів, які є дешевими й ефективними, та в узгодженості, передбачуваності й стабільності самої судової практики. Я маю на увазі медіацію як засіб вирішення конфліктів. Адже якщо сторонам відома загальна позиція судів щодо правових питань, вони більш схильні вирішити спір поза судом. До цього має прийти й Україна.

– *А хто має виступати медіаторами в справах? Чи повинні цим займатися судді? Хто найбільше зацікавлений у створенні цього інституту: судді чи громадськість?*

Відповіді на ці запитання вимагають окремої розмови. Медіація, до речі, може бути як судовою, так і позасудовою. Що стосується гальмування процесу запровадження позасудових засобів вирішення спорів, гадаю, що проблема полягає як у ставленні представників судової системи до таких механізмів, так і у відсутності належних правових гарантій функціонування таких засобів. Якщо охарактеризувати національну правову систему із цієї точки зору, я сказав би, що вона в теперішньому стані є ворожою до позасудових засобів вирішення спорів.

Що стосується зацікавленості, то ми повинні виходити з інтересів не суддів, а користувачів системи. Якщо в суспільстві є потреба в позасудових засобах вирішення спорів, такі засоби будуть. Тому головна увага при запровадженні таких механізмів має бути приділена підвищенню обізнаності громадськості в їхніх перевагах.

**«Багато залежить від бажання самих**

**суддів відповідати європейським стандартам правосуддя»**

– *Минулорічний досвід відновлення довіри до судової влади показав, що люстраційні процеси за своєю суттю мають мало спільного з процесами правовими і набули здебільшого політичного характеру. Чи є, на ваш погляд, альтернативні заходи, які б допомогли вдосконалити суддівські кадри?*

– Лютнева судова реформа передбачає кваліфікаційне оцінювання, яке має здійснюватися прозоро на основі об'єктивних критеріїв з урахуванням заслуг, кваліфікації та сумлінності судді, його вмінь та ефективності роботи, якісних і кількісних показників діяльності роботи. Працюючи над концепцією такого оцінювання в рамках Ради з питань судової реформи, ми багато дискутували із цього питання. Закладена в лютневій реформі модель замислювалася саме як механізм заохочення, а подекуди і спонукання суддів до підвищення своєї кваліфікації та якості роботи. Тому я б не відкидав можливості, що ця система дасть той результат, якого від неї чекають.

Разом з тим хочу підкреслити, що поставлене питання не вирішується люстрацією чи навіть системами кваліфікаційних оцінювань. Дуже багато залежить від бажання самих суддів відповідати європейським стандартам при відправленні правосуддя.

Мої хорватські колеги якось розповідали, що в буремні часи президентства Франьо Туджмана переважна більшість суддів вищих судів була переведена до судів першої інстанції, а їхні місця зайняли політичні висуванці. Однак кваліфікація, юридична культура і етика переведених суддів були настільки вагомими, що вищі суди в новому складі навіть не наважувалися переглядати рішення, винесені попередниками.

– *Уже восени Україна планує отримати змінену Конституцію. Скажіть, будь ласка, чи могла б держава обійтися без такого радикаль-*

*ного втручання та реформувати свої інституції на рівні закону?*

Дійсно, питання необхідності внесення змін до Конституції для реформування певних інституцій залишається дискусійним. Що стосується положень розділу «Правосуддя», то потреба в таких змінах давно назріла. Це стосується багатьох питань – від зменшення впливу політичних органів на процеси призначення суддів, запровадження пожиттєвого призначення без початкового призначення на посаду судді строком на 5 років, перегляду положень про дисциплінарну відповідальність, імунітет, порушення присяги до запровадження індивідуальної конституційної скарги і можливості ратифікації Римського статуту.

З другого боку, багато питань децентралізації можуть бути вирішені й без конституційних змін. Пам'ятаю, як майже рік тому на одному форумі, організованому Інститутом Горшеніна, тоді ще перший віцепрем'єр Володимир Гройсман висловив думку, відповідаючи на подібне запитання, яку я не можу не поділяти. Він визнав, що реформа місцевого самоврядування можлива без унесення змін до Конституції. Проте є одне велике «але»: законодавчі зміни зовсім не забезпечують місцеве самоврядування від політичних маніпуляцій і не гарантують сталості й незворотності його розвитку. Піднесення цих питань на конституційний рівень принаймні дає гарантію, що реформа не стане жертвою політичних процесів у парламенті й намагань влади поступово урізати права місцевого самоврядування чи підлаштувати його під свої потреби.

Не можу не згадати вислів Джеймса Медісона, одного із засновників американської демократії: «Існує набагато більше прикладів обмеження свободи народу шляхом поступового й мовчазного зазіхання на неї з боку тих, хто при владі, ніж у формі насильницької та блискавичної узурпації».