

СПОСОБЫ ОПТИМИЗАЦИИ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ В УКРАИНЕ

Н.П.КУРИЛО

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой права
Сумского национального аграрного университета

SUMMARY

The article is devoted to the problem of access to justice, which is one of the topical problems of modern judicial systems of Ukraine. Among the most serious aspects of the problem of access to justice there are increase of cost of trial, getting qualified legal advice, territorial principle, which the national judicial system is based on, procrastination of the judicial procedure, lack of procedural instruments for consideration of collective disputes, lack of extrajudicial forms of dispute settlement via mediation and reconciliation bodies, insufficient economic background for independent functioning of the national judicial system. The author suggests ways of settling the problem of access to justice.

Key words: access to justice, ways of optimizing access to justice, qualified legal advice, procrastination of judicial procedure, extrajudicial forms of dispute settlement.

Статья посвящена одной из актуальных проблем современных судебных систем Украины – проблеме доступа к правосудию. Основными проблемами доступа к правосудию признаются: увеличение размера судебных расходов, получение квалифицированной правовой помощи, территориальный фактор построения судебной системы, несоблюдение разумных сроков рассмотрения дел, отсутствие процессуальных возможностей для рассмотрения судами коллективных споров, отсутствие несудебных форм решения спорных вопросов через создание примирительных органов, создание экономических возможностей для независимого функционирования судебной системы. Предложены способы решения проблемы доступа к правосудию.

Ключевые слова: доступ к правосудию, способы оптимизации доступа к правосудию, квалифицированная правовая помощь, несоблюдение разумных сроков, несудебные формы решения споров.

Постановка проблемы в общем виде. Один из актуальных вопросов современных судебных систем Украины – вопрос доступа к правосудию. До недавнего времени считалось, что такой проблемы вообще не существует, поскольку в советском обществе суд считался народным, а потому никаких препятствий для защиты прав и интересов рабочих и колхозников не существовало.

Смена политической власти, изменения в экономической сфере, системе судоустройства обусловили изменения в судебной системе, а следовательно – и в

правосудии. С учетом данных обстоятельств в Украине был принят целый ряд новых законов, которые и сегодня регулируют институт доступа к правосудию. Среди таких законов главное место занимают Конституция Украины, Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей», Гражданский и Хозяйственный процессуальные кодексы, Кодекс административного судопроизводства, Закон Украины «О судебном сборе», Закон Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», Закон Украины «О бесплатной правовой помощи», Закон Украины «О предельном размере компенсации расходов на правовую помощь в гражданских и административных делах». Но проблема доступа к правосудию является не только проблемой для Украины, эта проблема имеет международный характер. Вот почему этот вопрос закреплен и на уровне международного права, в частности в Международном пакте о гражданских и политических правах человека, Общей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав и основополагающих свобод человека (далее – Конвенция). Следует отметить, что, ратифицировав Конвенцию, Украина взяла на себя целый ряд обязательств процессуального характера, которые получили свое закрепление в ст. 6 Конвенции, соответственно которой «каждый человек при определении его гражданских прав и обязанностей ... имеет право на справедливое и открытое разбирательство его дела на протяжении разумного срока независимым и беспристрастным судом, созданным в соответствии с законом» [1, с.10].

Европейский вектор политического, экономического и правового развития Украины обусловил принятие Концепции о совершенствовании судейства для утверждения справедливого суда в соответствии с европейскими стандартами, одобренными Указом Президента Украины от 10 мая в 2006 г. за № 361/2006р., красной линией которой является обеспечение доступа к правосудию

Как видим, в Украине в вопросах доступа к правосудию за основу приняты базовые европейские принципы. В то же время такие элементы нуждаются в адаптации не только в теоретических исследованиях проблемных вопросов доступа к правосудию, но и в применении таких исследований в практической плоскости, в частности в процессуальных кодексах как правовых основах правосудия. С учетом данных обстоятельств наше исследование является актуальным и необходимым.

Анализ последних исследований и публикаций. Принцип доступа к правосудию был предметом научного интереса представителей различных отраслей процессуального права, в частности С. Н. Абрамова, А. Т. Боннера, М. А. Гурвича, В. М. Жуйкова,

А. Ф. Клейнмана, И. В. Решетниковой, Н. Ю. Сакары, В. М. Сидоренка, М. К. Треушникова, Д. М. Чечота, М. С. Шакарян, К. С. Юдельсона, В. В. Яркова, Н. М. Ясынکا и других.

Однако межотраслевой институт доступа к правосудию остается объектом научной дискуссии, а потому нуждается в исследовании законодательных, экономических, организационных мер, которые бы помогли достичь общей цели – при необходимости обеспечить каждому реальную возможность защитить свои нарушенные права, свободы или охраняемые законом интересы в суде.

Формулировка целей исследования. Целью нашего исследования является определение способов оптимизации доступа к правосудию в Украине в условиях унификации процессуального законодательства.

Изложение основного материала исследования. Не вызывает возражений тот факт, что институт доступа к правосудию является межотраслевым институтом, который имеет место в гражданском, хозяйственном и административном судопроизводстве. Так, ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Украины гарантирует каждому лицу право на обращение в суд. Ст. 1 Хозяйственно-процессуального кодекса Украины и ст. 6 Кодекса административного судопроизводства соответственно гарантируют в первом случае юридическим лицам и субъектам предпринимательской деятельности, а во втором – физическим и юридическим лицам право на судебную защиту. Вместе с тем такие правовые гарантии даже на уровне конституционных норм (ст. 55 Конституции Украины) еще не означают, что такое право уже является защищенным, поскольку, кроме права, лицо должно еще иметь возможности для его реализации [2, с.37].

К основным проблемам доступа к правосудию в любом виде судопроизводства учёные относят размер судебных расходов, проблемы предоставления квалифицированной юридической помощи, сроки рассмотрения судебных дел, территориальную расположенность суда (В. М. Сидоренко), "рациональную" судебную юрисдикцию, право общественного интереса, "право бедности", надлежащие судебные процедуры и разумные сроки судебного разбирательства, беспрепятственное обращение каждого заинтересованного лица в суд (Н. Ю. Сакара), оптимальное построение судебной системы, что обеспечивает максимальную приближенность судов к населению, надлежащую процедуру рассмотрения дел, предоставления каждому квалифицированной юридической помощи, обеспечение выполнения судебных постановлений, которые вступили в законную силу, создание правовых и экономических гарантий независимой работы суда, повышение уровня профессиональной подготовки судей и работников суда,

произвольное изменение правил подведомственности и подсудности дел суду той или иной юрисдикции (В. М. Жуйков).

В нашем исследовании к основным проблемам доступа к правосудию мы относим:

- 1) постоянное увеличение размера судебных расходов как на уровне уплаты судебного сбора, так и на уровне стоимости экспертиз, правовой помощи, общих судебных расходов;
- 2) получение квалифицированной правовой помощи;
- 3) усложнение как самой системы судоустройства, так и юрисдикционных вопросов (в частности вопрос подведомственности и подсудности дел);
- 4) территориальный фактор построения судебной системы;
- 5) несоблюдение разумных сроков рассмотрения дел;
- 6) отсутствие процессуальных возможностей для рассмотрения судами коллективных споров;
- 7) отсутствие несудебных форм решения спорных вопросов через создание примирительных органов;
- 8) создание экономических возможностей для независимого функционирования судебной системы.

Таким образом, содержание понятия доступа к правосудию мы рассматриваем с разных точек зрения, в частности с организационно-правовой, судебно-процессуальной и исполнительно-процессуальной. К тому же необходимо отметить, что это понятие является комплексным, поскольку характерно для всех процессуальных отраслей права, действуя в каждой из них с одинаковым процессуальным содержанием.

Следует отметить, что проблема доступа к правосудию не является проблемой одного лица или группы лиц, это проблема социальная, поскольку развитие демократии предопределяет стремительное увеличение количества обращений людей в суд. Так, в 2009 году в суды общей юрисдикции поступило 5 млн. 423 тыс. дел и материалов [3, с.20]. В 2010 году их количество уже увеличилось до 6 млн. 415 тыс. дел [4, с.18], а в 2011 году в эти же суды поступило 7 млн. 416 тыс. дел [5, с.29]. В то же время это обусловило появление другой проблемы, возникшей на процессуальном уровне, поскольку новые процессуальные кодексы значительно усложнили процедуру действия всех процессуальных институтов, которые теперь были смоделированы в направлении процессуальной состязательности сторон. Так, граждане, которые имели дела в гражданском судопроизводстве в конце XX века, когда в судах действовала следственная форма судебного процесса, обратившись в суд в первом десятилетии XXI века, с началом

действия состязательной формы судебного процесса, не могли понять, отчего это суд, который раньше помогал им во всех вопросах ведения дела, в том числе и собирал доказательства, сегодня вынуждает их самих собирать доказательства и предоставлять их суду. Справедливо по этому поводу заметил В. М. Сидоренко: «Если ранее государство под предлогом охранения прав и интересов граждан осуществляло мелочную опеку практически за любыми действиями сторон в рамках гражданского процесса, то теперь оно, наоборот, стремится избавить себя от любых хлопот по обеспечению этих же прав под предлогом, что это личное дело самих сторон» [6]. Непонимание новой идеологии судебных процессов приводит к недовольству судебной системой, постоянным сетованиям на судей, которые, по мнению граждан, поступают неправильно.

Одной из важных проблем нынешнего времени есть постоянное увеличение размера судебных расходов как на уровне уплаты судебного сбора, так и на уровне стоимости экспертиз, правовой помощи, общих судебных расходов. Так, если в соответствии с Декретом Кабинета Министров Украины «О государственной пошлине» по делам о расторжении брака, по делам отдельного судопроизводства, по неимущественным искам человек платил государственную пошлину в размере 8 грн. 50 коп., то в 2011 году – 94 грн. 10 коп. С 1 ноября 2011 года вступил в силу Закон Украины «О судебном сборе», в соответствии с положениями которого, ставки судебного сбора существенно изменились. Ставки судебного сбора установлены в фиксированных размерах. Так, по делам отдельного производства – 0,1 размера минимальной зарплаты, то есть 114, 70 коп., по делам о расторжении брака, по делам о защите чести и достоинства – 0,2 размера мин. зарплаты, то есть 229,40 грн. [7]. При минимальной заработной плате в 1147 грн., а в ее реальном номинале это 980 грн. и пенсии в 980 грн. оплатить судебный сбор, а к нему еще и 5-7 грн. банковских расходов для заинтересованных лиц даже в незначительных делах является вопросом с финансовой точки зрения достаточно проблематичным. Таким образом, человек, с одной стороны, имеет право на обращение в суд, а с другой – это право блокируется отсутствием реальных возможностей.

Мы считаем, что в этом вопросе должен быть дифференцированный подход. Так, если заинтересованное лицо заявило ходатайство об обязательном проведении предварительного судебного заседания, оно должно иметь право оплатить лишь 50% судебного сбора, установленного Законом Украины «О судебном сборе». Такой подход должен выполнить двойную функцию, поскольку, с одной стороны, должен обязать судей проводить предварительные судебные заседания, а с другой – должен уменьшить размер судебного сбора. К тому же это предоставит истцу возможность решить дело путем

компромисса. Вместе с тем, если такой компромисс не будет найден в предварительном судебном заседании (выполнение судом ст. 130 ГПК), то суд вносит дело на непосредственное судебное заседание, обязывая истца оплатить остаток судебного сбора. Такой подход предоставит возможность истцу во всех процессуальных отраслях права не только обращаться в суд благодаря уменьшению судебного сбора, но и искать компромисс с ответчиком, осознавая, что в противном случае нужно будет платить еще раз.

Другой проблемой доступа к правосудию является усложнение как самой системы судоустройства, так и юрисдикционных вопросов, которые связаны с институтом подведомственности и подсудности дел. Так, согласно ст. 115 ГПК Украины, ст. 107 КАС: «Если судья, решая вопрос об открытии производства по делу, установит, что дело не подведомственно этому суду, заявление возвращается истцу для предоставления в надлежащий суд, о чем принимается постановление. Постановление суда вместе с заявлением и всеми приложениями к нему направляются истцу». Как следствие – истец должен начинать защиту своих нарушенных прав сначала, то есть снова составлять исковое заявление, платить судебный сбор, предоставлять доказательства, ответчик тоже должен готовить свои возражения. Все это, по нашему мнению, усложняет реальный доступ к правосудию. Решение этой проблемы видим в законодательном закреплении норм, которые позволят передавать дела из суда одной юрисдикции в суд другой юрисдикции в случае ошибочного открытия производства.

Построение судебной системы Украины по принципу территориальности предопределяет возникновение еще одного препятствия на пути доступа к правосудию. Так, административные и хозяйственные суды на уровне области имеют лишь по одному местному суду. Это действительно является проблемой, поскольку эти суды по логике всегда должны быть равно удалены от районов области. Однако, на практике это не всегда так. В связи с этим решать все публично-правовые споры лишь в областном центре сложно и неудобно, поскольку это требует дополнительных финансовых расходов на дорогу в суд, расходов на питание, проживание и т.д. Еще более сложная ситуация с апелляционным производством, поскольку в хозяйственном и административном судопроизводстве апелляционные суды работают по принципу межобластных. Один административный суд рассматривает дела трех областей, что, безусловно, отражается на оперативности рассмотрения апелляционных жалоб, длящемся от пяти до десяти месяцев. В связи с этим проблемным является участие сторон в судебных заседаниях, так как большие расстояния, стоимость проезда не способствуют доступу заинтересованных лиц к правосудию.

Безусловно, эту ситуацию можно изменить, а именно: передать полномочия апелляционной юстиции на уровень окружного административного суда, а полномочия окружного административного суда – на уровень районных судов с созданием подразделения административной юстиции района. Кроме того, считаем необходимым вернуть и закрепить на законодательном уровне кассационные полномочия Верховного Суда Украины как наивысшего по Конституции судебного органа в государстве (ст.125 Конституции Украины).

Для обеспечения доступа лица к правосудию важное значение имеет соблюдение сроков рассмотрения дел, поскольку, как отмечает Н.Ю.Сакара, «длительные сроки судебного разбирательства могут, во-первых, выступать в качестве психологического препятствия для обращения гражданина в суд; во-вторых, привести к тому, что результаты судебного разбирательства будут сведены на нет, поскольку защита прав, свобод или интересов или вообще потеряет актуальность для лица, которое обращается в суд, или в результате уничтожения объекта спора или изменения внешних обстоятельств, решения по делу уже невозможно будет выполнить, то есть фактическая защита прав не будет осуществлена. Указанное подрывает авторитет судебной власти, вызывает судебную волокиту и может привести к отказу граждан от обращения в суд за защитой своих прав, что свидетельствует о недоступности правосудия» [8]. Необходимо заметить, что все процессуальные кодексы содержат указание на то, что суд рассматривает дела в течение разумного срока (ст.157 ГПК Украины, ст.69 ХПК Украины и ст. 122 КАС), под которым мы понимаем тот промежуток процессуального времени, в пределах которого можно рассмотреть дело определенной категории с учетом его объемов, применения материального законодательства, количества исследуемых доказательств, наличия процессуальных действий при участии сторон, экспертов, специалистов. Однако, по нашим наблюдениям, десятки тысяч дел рассмотрены за пределами таких сроков. С целью оптимизации доступа к правосудию предлагаем увеличить отдельные процессуальные сроки, в частности инстанционные сроки (срок апелляционного обжалования – 15 дней, срок кассационного обжалования – один месяц).

Одним из способов оптимизации доступа к правосудию есть развитие общественных институтов, которые будут способствовать защите бедных, больных, немощных [9, с.54]. Существенным фактором, который влияет на доступ к правосудию, является, без сомнения, деятельность государства. Это не вызывает сомнения, поскольку от воли законодателя зависит не только возникновение самого права в объективном понимании, но и создание соответствующих условий и механизмов его реализации, без

которых именно субъективное право приобретает сугубо декларативный характер [10, с.41]

Существенной является проблема усовершенствования процессуального законодательства путем ввода обязательных внесудебных примирительных процедур, с тем, чтобы в суды действительно поступали дела, которые нуждаются именно в судебном рассмотрении. Суды общей юрисдикции сегодня перегружены. Так, в суды общей юрисдикции первой инстанции в 2010 году поступило 6,9 млн. дел, а в 2011 году – 8,1 млн. таких дел. С каждым годом количество обращений граждан в суд растет, а количественный состав судей остается на том же уровне. Решение проблемы видим в применении обязательных досудебных примирительных процедур или создании мировых судей, как, например, в Российской Федерации, где, по словам В. М. Жуйкова, «мировые судьи, работающие в непосредственной близости к населению, стали играть исключительно важную роль в обеспечении граждан судебной защитой. Они рассматривают 60-70% всех гражданских дел, подведомственных судам общей юрисдикции, значительную часть уголовных дел и дел об административных правонарушениях» [11, с.12].

Другой проблемой, которая уже сегодня приобретает актуальность, является отсутствие процессуальных возможностей для рассмотрения судами коллективных обращений. Например, в Украине отсутствуют процессуальные возможности для обращений в суд по вопросам коллективных трудовых споров, которые касаются важных вопросов заработных плат, охраны труда. Законодатель вывел решение данного вопроса на уровень переговоров и примирительных процедур, отметив это в Законе Украины «О порядке решения коллективных трудовых споров (конфликтов)», принятому еще 03 марта 1998 года. Пленум Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и криминальных дел в своем Постановлении № 3 от 01 марта 2013 года в п.12 отметил, что «непосредственное решение в судебном порядке коллективных трудовых споров не предусмотрено». Однако, согласно ч. 2 ст.124 Конституции Украины «юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, которые возникают в государстве», а значит, по нашему мнению, эти новые виды споров должны быть урегулированы на законодательном уровне.

Препятствием для доступа к правосудию является отсутствие экономических возможностей для независимого функционирования судебной системы. Так, в 2011 году судебная система была профинансирована на 31%, в 2012 году – на 41%, в 2013 году – на 47% от потребности [12, с.24], то есть лишь в пределах заработной платы и мелких затрат

на диски и канцелярские принадлежности. Таким образом, просто провозглашенное право на судебную защиту не может гарантировать лицу реальной возможности надлежащей защиты права в суде.

Выводы. Данные статистических судебных исследований, которые каждый год проводит Верховный Суд Украины, свидетельствуют о наличии доверия граждан к судебной системе, невзирая на то, что мы постоянно слышим критику в адрес судов или отдельных судей как со стороны общества, так и со стороны государственных институций. Следовательно, мы не можем говорить о том, что все вопросы доступа к правосудию решены, поскольку для этого необходимо прежде всего обеспечить саму судебную систему надлежащим финансированием, пересмотреть систему судебных собраний и расходов, упростить процессуальное законодательство через его унификацию для единого подхода в вопросах обращения человека и гражданина в суд за защитой своих прав, свобод или интересов на каждом уровне судебной системы. К сожалению, закрепления в Конституции Украины, международных правовых актах, процессуальном законодательстве права каждой личности на защиту своих нарушенных, оспариваемых и нарушенных прав и интересов еще недостаточно для того, чтобы считать проблемы судебной системы исчерпанными.

Считаем, что законодательная реализация предложенных мер через внесение изменений и дополнений в действующее законодательство и принятие Судебного процессуального кодекса Украины будет содействовать реальной оптимизации доступа к правосудию в Украине. Продолжение научных поисков реальных возможностей для реализации права на доступ к правосудию остается перспективным направлением научных исследований в сфере защиты конституционных прав граждан на судебную защиту и утверждение в обществе принципа верховенства права.

Литература

1. Європейська Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини. – К. : Київська правда, 1998.
2. Ясинок М. М. Доступ до правосуддя в Україні у світлі сьгоднішніх реалій / М. М. Ясинок // Питання та проблеми розвитку правової держави в Україні : зб. наук. статей. – Суми : Козацький Вал, 2009. – С. 37-48.
3. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2009 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 5 (117). – С. 17-33.

4. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції за 2010 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – № 5. – С. 17-33.
5. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2011 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. – 2012. – № 6.
6. Сидоренко В. М. Принцип доступности правосудия и проблемы его реализации в гражданском и арбитражном процессе : автореф. дис. ... науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / В.М.Сидоренко. - Екатеринбург, 2002. – 24 с.
7. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – ст.87. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>. – Назва з екрану.
8. Сакара Н. Ю. Проблема доступности правосудия у цивільних справах : дис. ... канд. юрид. наук / Сакара Наталя Юріївна. – Х., 2006. – 209 с..
9. Ярков В. В. Современные проблемы доступа к правосудию гражданами Российской Федерации / В. В. Ярков // СНГ : реформа гражданского и процессуального права : мат. междунар. конф. - М. : Изд-во «Городец», 2002.
10. Лужанський А. В. Доступ до правосуддя як суб'єктивне конституційне право / А. В. Лужанський // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – № 1. – С. 41-44.
11. Судебная реформа в прошлом и настоящем / В. М. Жуйков, І. В. Гессен. — М. : Устав; РАП, 2007. – 415 с.
12. Рішення XI чергового з'їзду суддів України // Вісник Верховного Суду України. – 2013. – № 3. – С. 23-27.