

Смокович М. І., к.ю.н.,
суддя Вищого адміністративного суду України,
секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ У ЧАСТИНІ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ РЕФОРМИ: АНАЛІЗ НА ВІДПОВІДНІСТЬ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ ТА ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Як відомо, Верховна Рада України 22 грудня 2015 року підтримала постанову про спрямування до Конституційного Суду України законопроекту Президента про внесення змін до Основного закону в частині правосуддя¹.

Результатом внесення змін до Конституції, що пропонуються цим законопроектом, має бути незалежність судової влади, підвищення вимог і професійних стандартів до суддівського корпусу, обмеження імунітету суддів, оптимізація системи судоустрою, забезпечення інституційних можливостей прокуратури, адвокатури і системи виконання судових рішень, а також забезпечення безперервної та ефективної роботи органів судової влади в перехідний період².

Передбачається, що прийняття вказаного законопроекту сприятиме реалізації повномасштабної судової реформи і оновлення суддівського корпусу в тому ключі, як того вимагають європейські стандарти. А крім того, відновить довіру громадян до судової гілки влади і забезпечить належне функціонування прокуратури, адвокатури, системи виконання судових рішень.

Аналіз положень законопроекту свідчить, що значна частина пропозицій, внесених Конституційною комісією, знайшла своє відображення в тексті вказаного законопроекту. Йдеться, зокрема, про необхідність запровадження досудового порядку врегулювання спору; закріплення за Верховною Радою України права утворювати/ліквідовувати суди; наділення Вищої ради правосуддя повноваженнями щодо надання згоди на затримання чи тримання під вартою судді до винесення обвинувального вироку судом; скасування так званого випробувального п'ятирічного терміну призначення судді на посаду; вилучення такої підстави для звільнення судді, як «порушення присяги»; встановлення більш високих вимог до кандидатів на зайняття посади судді з підвищенням їх вікового цензу тощо.

Указані положення законопроекту враховують позитивні світові

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

² Там само.

практики функціонування судових систем, міжнародні стандарти у сфері судочинства та практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Ці положення також були схвалені й Венеціанською комісією, зокрема в її висновках від 24 липня 2015 року CDL–PI(2015)016³ та від 26 жовтня 2015 року CDL–AD(2015)027⁴.

Крім того, законопроект передбачає приведення системи реформування суддівського корпусу відповідно до висновків Венеціанської комісії у частині недопущення автоматичного звільнення усіх суддів і врегулювання питання щодо строків повноважень діючих суддів.

Разом з тим, низка положень законопроекту, на наш погляд, потребує доопрацювання.

По-перше, визначення принципів та засад діяльності судової влади лише зосередженням уваги на розділі VIII Конституції України «Правосуддя» є надто вузьким⁵. Коли ми говоримо про судову владу у суспільстві, про сумніви у забезпеченні принципу незалежності судової влади, то першочергово під цим розуміємо залежність судової влади від інших гілок державної влади чи інших влад. Тому, перш за все, необхідно звернутися до конституційного принципу поділу державної влади в Україні, як це прямо передбачено частиною першою статті 6 Конституції України, а саме: на законодавчу, виконавчу та судову, і у зв'язку з цим змінити в Конституції України назву розділу VIII «Правосуддя» на «Судова влада»⁶.

По-друге, у запропонованій законопроектом редакції статті 125 Конституція України пропонується збереження наявної чотириланкової судової системи та такий принцип побудови судової системи, як спеціалізація. Також пропонується на конституційному рівні закріпити функціонування спеціалізованих адміністративних судів.

Щодо збереження чотириланкової судової системи, то вважаємо таку систему надто громіздкою, складною і малодоступною для осіб, які звертаються до суду.

Крім того, Венеціанська комісія неодноразово зазначала, що доцільність існування в нашій державі чотириланкової системи судів дуже сумнівна. Така система створює зайву бюрократію, адміністративний

³ Проміжний висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року CDL–PI(2015)016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – [http://court.gov.ua>clients...висновок...CDL-PI\(2015\) 016.doc](http://court.gov.ua>clients...висновок...CDL-PI(2015) 016.doc)

⁴ Висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 04.09.2015. [[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.judges.org.ua/article/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA_%D0%92%D0%9A_CD-AD\(2015\)027.pdf](http://www.judges.org.ua/article/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA_%D0%92%D0%9A_CD-AD(2015)027.pdf)

⁵ Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B>

⁶ Там само.

тягар, призводить до надмірної складності й затягування провадження, загрожує створенню процесуальних затримок численними та складними колізіями юрисдикції. Комісія називає наявну в Україні судову систему «складною, розгалуженою, премудрою, непотрібно громіздкою» й у згаданих висновках пропонує спростити її, внівши відповідні зміни до Конституції України (висновки CDL-AD(2007)003 від 20 березня 2007 року (пункт 18), CDL-AD(2010)003 від 16 березня 2010 року (пункти 20 - 23, 123), CDL-AD(2010)026 від 18 жовтня 2010 року (пункт 15), CDL-AD(2011)033 від 18 жовтня 2011 року (пункт 20), CDL-AD(2013)014 від 15 червня 2013 року (пункти 45, 63))⁷.

Тому вважаємо, що для України прийнятна модель функціонування судової системи у трьох рівнях з наданням Верховному Суду України ролі суду касаційної інстанції, який переглядає в процесуальному порядку ті судові рішення, які вже набрали законної сили, забезпечуючи єдність судового правозастосування в державі.

Що стосується збереження конституційного принципу спеціалізації та закріплення положення про дію в системі судоустрою адміністративних судів (частина перша та п'ята статті 125 Конституції України), то вважаємо такий підхід абсолютно виправданим, виходячи з такого.

Адміністративне судочинство суттєво відрізняється від судочинства, що здійснюється судами загальної юрисдикції насамперед своїми завданнями і функціями. До компетенції адміністративної юстиції віднесено вирішення спорів, що виникають між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та адміністративними органами (органами публічної адміністрації) і їхніми посадовими особами, з другого, тобто спорів у сфері публічно-правових відносин (адміністративного управління). Основна функція адміністративної юстиції полягає у перевірці рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб на предмет відповідності закону і праву.

Отже, адміністративна юстиція є не просто важливим інструментом забезпечення прав і свобод людини (ця функція притаманна, як відомо, всім судам), а інститутом, що забезпечує захист прав і свобод людини від посягань з боку публічної влади, а нерідко – і від відвертого владного свавілля.

Адміністративна юстиція здійснює контроль за органами державної влади та місцевого самоврядування. Звідси випливає, що адміністративна юстиція є одним з вирішальних засобів утвердження в країні принципів правової держави і верховенства права.

Особливість завдань і функцій адміністративної юстиції у свою чергу

⁷ Офіційний сайт Венеціанської комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents>

обумовлюють істотну специфіку адміністративного судочинства: інституту доказування в адміністративному суді, принципів адміністративного судочинства, судової аргументації схвалюваних рішень тощо. Так, на відміну від цивільного судочинства, чи кримінального судочинства в адміністративному судочинстві тягар доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо він виступає як відповідач і заперечує адміністративний позов (частина друга статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України – далі також КАС України)⁸. Істотні особливості в адміністративному судочинстві існують і щодо застосування одного з основних принципів судочинства – принципу змагальності. По-іншому в адміністративному судочинстві трактується і принцип диспозитивності. Наприклад, відповідно до частини другої статті 11 КАС України суду дозволяється виходити за межі позовних вимог, щоправда «тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять». Особа, яка звернулася по судовий захист розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених цим Кодексом⁹.

Вище зазначене говорить про значні відмінності адміністративного судочинства від інших видів, що, на нашу думку, повинно бути відображено в статті 124 Конституції України.

Відділення системи адміністративних судів від судів загальної юрисдикції має давній теоретичний фундамент: поділ права на приватне та публічне. Ці дві підсистеми права функціонують відносно автономно. Відтак спори, що виникають із приватного права, покликані вирішувати суди загальної юрисдикції, а спори з публічного права – відповідно, адміністративні суди. Як науковці, так і практики визнають, що методи і принципи публічно-правового регулювання істотно відрізняються від приватноправового регулювання, через що публічними спорами мають займатися судді, правосвідомість яких не «змішується» із підходами, традиційними для вирішення приватноправових спорів.

До переваг створення автономної системи адміністративних судів слід віднести наступні.

По-перше, всі розуміють, що настав час, коли суддя не може бути кваліфікованим фахівцем з усіх питань правозастосування, віднесених до юрисдикції суду, оскільки це практично неможливо. Аналіз судової практики вказує на те, що чим вужча спеціалізація судді, тим ефективнішим є судовий розгляд, а це пришвидшення винесення законного та справедливого рішення у справі. Правова стабільність у правовідносинах наступатиме вже за наслідками розгляду справи

⁸ Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

⁹ Там само.

касаційним судом, подальший перегляд рішення у четвертій інстанції стане недоцільним.

По-друге, автономність адміністративних судів підвищить єдність судової практики, а відтак забезпечить рівність прав громадян, оскільки лише незначна частина неоднозначностей у судовій практиці доходить до Верховного Суду України. Водночас касаційний адміністративний суд на сьогодні здатний забезпечувати єдність судової практики та формувати правові позиції самостійно.

По-третє, загальні суди не будуть розглядати адміністративні справи як суди першої інстанції. Діяльність цих судів повинна бути направлена на виконання завдань щодо забезпечення належного та законного розгляду конфліктів у цивільному та кримінальному судочинстві, що підвищить фаховий рівень суддів цих судів. Адже, зрозуміло, що досвід і кваліфікація суддів адміністративних судів, які спеціалізуються виключно на розгляді адміністративних справ, вищі за досвід суддів загальних судів, які поряд із адміністративними справами повинні вирішувати також цивільні та кримінальні справи.

По-четверте, впевненість громадян у незалежності суду. Адже одним з аспектів судової реформи є те, щоб громадянин мав можливість звернутися за захистом своїх прав від свавілля влади до суду, розміщеного поза межами адміністративної одиниці, на території якої розміщено орган влади, який є відповідачем у справі. Тому, на наш погляд, помилковим є судження окремих правників, що найбільшою умовою доступності суду є те, щоб цей суд був найбільш територіально наближеним до громадянина. Основним у доступі до суду є отримання законного та справедливого судового рішення та впевненість людини, що судове рішення є таким.

Організаційне відокремлення адміністративних судів від загальних судів гарантуватиме здорову конкуренцію у сфері якості судочинства, тобто якості судових рішень, тривалості розгляду справ, продуктивності роботи суду в цілому. Водночас, необхідно встановити особливі вимоги до кандидатів на посаду судді адміністративного суду, які б гарантували готовність особи працювати саме в цьому суді. У чинному Законі України «Про судоустрій і статус суддів» такі вимоги відсутні¹⁰, що, на нашу думку, є неправильним.

Визначальною гарантією щодо створення автономної системи адміністративних судів має стати законодавче забезпечення суспільства повноваженнями щодо контролю за діяльністю цих судів.

Виокремлення адміністративних судів із системи судів загальної юрисдикції характерне для багатьох країн-членів Європейського Союзу. При цьому в деяких із них функціонує окремий суд касаційної інстанції в системі адміністративних судів, над якими не стоїть жодний суд. Зокрема,

¹⁰ Про судоустрій і статус суддів: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

це Державна Рада в Королівстві Бельгія, Верховний адміністративний суд в Королівстві Швеція, Федеральний адміністративний суд у Федеративній Республіці Німеччина, Верховний адміністративний суд в Республіці Польща, Верховний адміністративний суд в Чеській Республіці. Окрема система адміністративних судів існує в Литовській Республіці, яку замикає Верховний адміністративний суд. У цілому в ЄС нараховується 16 країн, в яких створено окремі від загальної юрисдикції системи судів, що спеціалізуються на вирішенні адміністративних спорів. Залежно від розміру території відповідної країни ці системи є дво- чи триінстанційними.

Разом з тим, необхідно відмітити, що деякі реформатори Конституції України, на обґрунтування своєї позиції щодо необхідності ліквідації адміністративних судів посилаються на експертні висновки Венеціанської комісії і Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи.

Зокрема посилаються на висновок Венеціанської комісії, підготовлений у березні 2010 року разом із Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи, яким запропонована структура судової системи України була оцінена як непотрібно громіздка та надто складна. Насамперед через існування вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України¹¹.

У висновку зазначалося, що надто складна судова система містить ризик затягування провадження, а відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹² кожна держава зобов'язана організувати свою судову систему в такий спосіб, щоб суди могли розглядати справи впродовж розумного строку. Тому Венеціанською Комісією пропонувалося з'єднати вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд в один і «в такий спосіб спробувати спростити систему, позбавивши її зайвої бюрократії та адміністративного тягаря». В той же час, у висновку наголошується, що запровадження такого спрощення судової системи не слід розуміти як заклик до ліквідації спеціалізованих адміністративних судів¹³.

Враховуючи викладене, вважаємо, що найбільш оптимальною для України є триланкова модель судової системи (місцеві, апеляційні суди, Верховний Суд України), побудованою за принципами територіальності

¹¹ Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підготовлений Венеціанською комісією і Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи, ухвалений 12-13 березня 2010 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)003-ukr.pdf)

¹² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004

¹³ Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підготовлений Венеціанською комісією і Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи, ухвалений 12-13 березня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)003-ukr.pdf)

та інстанційності, але з виокремленням і закріпленням на конституційному рівні відповідно до принципу спеціалізації автономної трирівневої системи адміністративних судів: окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди і Верховний Адміністративний Суд України, що буде утворений внаслідок злиття Вищого адміністративного суду України з судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України. Зазначені зміни мають бути відображені у статті 125 Конституції України.

УДК 340. 342.951

Сопілко І. М., д.ю.н, професор,
директор Навчально-наукового Юридичного інституту,
Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна
Зятко Й., президент Європейського інституту
безперервної освіти, Dr.h.mult.JUDr., професор, Словаччина

ІНФОРМАЦІЙНІ СКАНДАЛИ ТА ДЕЗІНФОРМАЦІЯ ЯК ЗАГРОЗИ ОСОБИ, СУСПІЛЬСТВУ ТА ДЕРЖАВІ

Сучасний світ як і Україна з розвитком інформаційних технологій вступили в еру інформаційних загроз, кібератак та, відповідно, інформаційних воєн. Окремі інформаційні війни можуть бути значно результативніші, чим звичайні наземні із використанням людей, території і зброї, так як несуть ураження на невизначені території шляхом використання інформаційних можливостей.

Так, на думку Діордіца І. В., в сучасних умовах зростає загроза використання проти інтересів України кібернетичних засобів як зсередини держави, так і з-за меж її кордонів. Також як загрози в сфері кібернетичної безпеки можна виділити: кіберзлочинність, кібертероризм та кібершпигунство, кібервійна, а самі інформаційні інтервенції і можуть бути складовими перерахованих дій. Злочини із використанням сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій стають все звичнішою практикою в житті українських громадян. Найбільша увага злочинців зосереджена на спробах порушення роботи або несанкціонованого використання можливостей інформаційних систем державного, кредитно-банківського, комунального, оборонного, виробничого секторів [1].

Важливою тенденцією світового розвитку є зростання ролі гуманітарної безпеки, оскільки вона є складовою національної та міжнародної безпеки й охоплює інтелектуальну, освітньо-виховну, психічну, фізичну, моральну, репродуктивну, духовну, генетичну, майнову, міграційну та культурно-етнічну безпеки [2, с. 124].

Сьогодні однозначно можна констатувати, що дедалі більше розвиток українського законодавства повинен усвідомлювати необхідність