



м. Страсбург, 24 листопада 2004 року

КРЄС (2004) Висновок № 6

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЄС)**

**ВИСНОВОК № 6 (2004)
Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах
з урахуванням альтернативних
засобів вирішення спорів**

ВСТУП

1. Багато років розгляд справ у судах Європи розвивається в напрямі всебічного врахування інтересів користувачів судових послуг. Фахівці-практики наголошують на необхідності такого задоволення інтересів громадськості, щоб усі, хто звертається до правосуддя, не тільки мали більш легкий доступ до судів, а й відчули високу ефективність судового процесу та отримали надійніші гарантії виконання рішення суду.

2. Основним засобом досягнення цієї мети є Європейська конвенція з прав людини (далі — Конвенція) та практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), який тлумачить та застосовує положення Конвенції.

3. Стаття 6 Конвенції, зокрема, викликала появу цілого зібрання положень процесуального права, спільного для різних європейських держав, та розроблення загальних принципів, які, доповнюючи багатство та розмаїття національних систем, призначені забезпечувати право доступу до суду, право на судові рішення в розумні строки в результаті справедливого та рівноправного процесу, а також право на забезпечення виконання будь-якого прийнятого судового рішення.

4. Право на справедливий суд має тенденцію до перетворення на справжнє матеріальне право громадян Європи, додержання якого гарантується ЄСПЛ та згодом національними судами, наприклад, шляхом відшкодування стороні, справа якої не була розглянута судом упродовж розумного строку.

5. Упродовж багатьох років Рада Європи постійно висловлювала занепокоєння щодо покращення доступу до правосуддя, про що йдеться в резолюціях та рекомендаціях з питань надання правової допомоги, спрощення процедур, зменшення вартості судового провадження, використання нових технологій, зменшення завантаженості суддів та альтернативних засобів вирішення спорів.

6. Сам ЄСПЛ гарантує, що уряди додержуються положень статті 6 Конвенції, нагадуючи їм, що будь-яка особа, яка бажає розпочати юридичне провадження, повинна мати доступ до суду, і що будь-яке втручання з боку держави в це право, де-факто чи де-юре, є неприпустимим.

7. КРЄС розглянула питання стосовно того, яким чином судді можуть брати участь у заходах з гарантування доступу до швидкого та ефективного вирішення спорів.

8. КРЄС нагадує, що Перша європейська конференція суддів «Прискорене вирішення спорів і роль суддів», яка відбулася в Раді Європи 24 та 25 листопада 2003 року, виявила, що попри усі цікаві та корисні альтернативні засоби, як то медіація чи примирення, довіра до судових установ залишається необхідною характеристикою демократичних суспільств.

9. Тому важливо, щоб громадяни, звертаючись до системи правосуддя, знали, що вони мають справу з ефективними інституціями.

10. У цьому контексті Висновок стосується (А) питання доступу до правосуддя, (В) якості системи правосуддя та її оцінювання, кількісних

статистичних даних, процедур моніторингу, (С) завантаженості судів і управління судовими справами, (D) альтернативного вирішення спорів із визначенням ролі судді у втіленні принципів, викладених у Конвенції та в рішеннях ЄСПЛ.

А. ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ

11. Доступ громадян до правосуддя передбачає надання належної інформації про функціонування судової системи.

12. КРЄС вважає, що будь-які дії з надання цієї інформації громадськості повинні заохочуватися.

13. Громадськість повинна насамперед бути поінформована про природу судового провадження, яке може бути ініційовано, його можливу тривалість, вартість та ризики неправильного використання правових засобів. Також слід надавати інформацію про вирішення спорів альтернативними засобами, які можуть бути запропоновані сторонам.

14. Ця загальна інформація для громадськості може доповнюватися детальнішою інформацією, яка, зокрема, стосується деяких важливих для судової практики рішень, винесених судами, і строків розгляду справ у різних судах.

15. Інформація про функціонування судової системи може надходити з таких різноманітних джерел, як Міністерство юстиції (публікації в інформаційних буклетах, на веб-сайтах тощо), служб соціального забезпечення та юридичних консультаційних служб для населення, утворених асоціаціями юристів, а також з інших джерел.

16. Суди повинні брати участь у поширенні цієї інформації, особливо якщо в їхній структурі діють служби у зв'язках із громадськістю. Також інформацію можна поширювати через інтернет-сайти, які підтримуються судами.

17. КРЄС рекомендує розроблення освітніх програм, які в тому числі включали б описи судової системи та ознайомчі відвідування судів. Також існує потреба в публікації довідників для громадян, що надасть можливість потенційним сторонам судового процесу краще зрозуміти функціонування судових установ, а також поінформує їх про процесуальні права сторін у судах. І, нарешті, КРЄС рекомендує загальне поширення комп'ютерних технологій для забезпечення громадськості аналогічною інформацією щодо функціонування судів, засобів доступу до правосуддя, прийнятих основних рішень і статистичних результатів роботи судів.

18. КРЄС підтримує запровадження спрощених та стандартизованих форм процесуальних документів, необхідних для ініціювання та ведення справи в судах. Ця рекомендація щодо спрощення є особливо вагомим у випадках незначних судових спорів, спорів за участю споживачів, а також у справах, у яких визначення правових та фактичних обставин не викликає особливих труднощів (наприклад, щодо врегулювання сплати боргів). КРЄС також рекомендує розроблення технології, за допомогою якої сторони чи їх

представники могли б, користуючись комп'ютером, отримувати документи, необхідні для подання позову до суду, та мати прямий зв'язок із судами.

19. КРЄС також рекомендує, щоб сторони були повністю поінформовані адвокатами, судами чи арбітражем, навіть до початку процесу, стосовно характеру та розміру витрат, які їм доведеться понести, а також стосовно передбачуваної тривалості процесу, включно до моменту ухвалення судового рішення.

20. У п. 9 Висновку № 2 (2001) КРЄС вказала на важливість адекватного фінансування для роботи будь-якої судової системи. Виникає запитання: якою мірою сторони процесу або інші особи, які постають перед судом, можуть або повинні робити внесок у таке фінансування шляхом сплати судового збору? КРЄС вважає, що судова система не повинна перешкоджати доступу до правосуддя через надмірну вартість судових послуг. Ефективна система правосуддя функціонує на благо широкого загалу суспільства, а не тільки тих осіб, справи яких розглядаються в суді. Верховенство права демонструється і встановлюється через ефективну роботу та рішення судів, що надає суспільству загальну можливість регулювати та впорядковувати свої відносини надійно та впевнено.

21. Держава повинна організувати систему правової допомоги так, щоб надати право кожному користуватися доступом до правосуддя. Ця допомога повинна поширюватися не лише на судові витрати, а й на юридичні консультації щодо доцільності чи необхідності звернення до суду. Правова допомога повинна надаватися не лише найбільш нужденним, а й, принаймні частково, особам, середній дохід яких не дозволяє оплатити судові витрати без сторонньої підтримки.

22. Така система часткової правової допомоги дозволяє збільшити кількість одержувачів допомоги, зберігаючи певний баланс між обов'язком органів влади полегшувати доступ до правосуддя та персональною відповідальністю особи. КРЄС вважає, що суддя або інший орган, який виконує судові функції, повинен мати можливість брати участь у прийнятті рішення про надання допомоги. Якщо орган, який відповідає за розгляд заяв про надання правової допомоги, вимушений відхилити таку заяву через очевидну неприйнятність або необґрунтованість відповідного позову, то у випадку, коли позов усе ж таки подається особою, заява якої була відхилена, необхідно, аби суддя, котрий брав участь у прийнятті рішення щодо надання правової допомоги, утримався від розгляду справи з метою забезпечення відповідності обов'язку об'єктивної неупередженості згідно зі статтею 6 Конвенції.

23. КРЄС вважає, що правова допомога повинна фінансуватися державним органом зі спеціальним бюджетом, щоб відповідні витрати не відносилися на операційні бюджети судів.

24. Надання правової допомоги сторонам процесу є важливою складовою доступу до правосуддя.

25. КРЄС вказує на те, що в деяких державах участь адвоката в судовому процесі не є необхідною. Інші держави визначають різні процедури залежно від розміру фінансових інтересів і характеру спору або провадження. Право сторони захищати свою справу в суді через представника на власний вибір або особисто підходить якнайбільше для спрощених судових проваджень, судових справ із незначним фінансовим інтересом і справ, що стосуються прав споживачів.

26. Тим не менше, навіть у справах, де участь адвоката не є необхідною від самого початку, КРЄС вважає, що має існувати норма, яка надає судді можливість, як винятковий засіб, видавати ухвалу про залучення адвоката, якщо у справі виникають особливі питання або якщо існує серйозний ризик того, що права сторони захисту будуть порушені. У такому випадку представництво за допомогою адвоката повинно підтримуватися ефективною системою правової допомоги.

27. Резолюція № (78) 8 передбачає в п. 1 Додатку, що «перепони економічного характеру не можуть бути перешкодою для жодної особи, коли йдеться про здійснення або захист прав такої особи...»¹.

28. Потрібно, тим не менше, запобігати встановленню винагороди адвокатам та судовим посадовим особам таким чином, щоб це не призводило до непотрібних процесуальних дій. Слід також, згідно з Рекомендацією № (84) 5 (принцип 2-1 Додатку)², передбачити можливість застосування санкцій у випадку зловживання судовою процедурою.

29. Правова допомога не є єдиним засобом сприяння доступу до правосуддя. Інші методи, які можуть бути використані з цією метою, включають, наприклад, страхування судових витрат, яке покривало б власні судові витрати сторони або будь-яку іншу суму, що підлягає сплаті іншій стороні в разі програшу справи.

30. КРЄС не розглядає в цьому Висновку інші підходи стосовно організації доступу до правосуддя, в тому числі системи фіксованої оплати судових витрат чи оплати судових витрат залежно від виконання визначеної умови.

В. ЯКІСТЬ СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ ТА ЇЇ ОЦІНЮВАННЯ. КІЛЬКІСНІ СТАТИСТИЧНІ ДАНІ. ПРОЦЕДУРИ МОНІТОРИНГУ

31. Забезпечення правосуддя охоплює не тільки роботу суддів та інших представників юридичних професій, а й включає великий обсяг діяльності, яка здійснюється в межах судових установ державними службовцями та громадянами. Функціонування правосуддя значною мірою залежить і від судової інфраструктури (приміщення, обладнання, допоміжний персонал тощо). Відповідно, якість системи правосуддя залежить від якості

¹ Резолюція Комітету міністрів Ради Європи № (78) 8 «Щодо правової допомоги та консультацій».

² Рекомендація № (84) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на вдосконалення здійснення правосуддя».

інфраструктури, яка може оцінюватися за критеріями, подібними до тих, що застосовуються для інших державних послуг, а також залежить від професіоналізму представників юридичних професій (суддів, а також адвокатів, прокурорів та їхніх помічників). Сьогодні існує можливість оцінки роботи цих професіоналів за стандартами законодавства, суддівської або професійної юридичної практики та деонтології.

32. Разом з тим, оскільки попит на правосуддя зростає, більшість країн стикається з бюджетними обмеженнями щодо фінансування органів системи правосуддя. Теорія і практика вказують на можливість оцінювання якості судової діяльності з точки зору її соціальної й економічної ефективності, за допомогою критеріїв, які іноді є подібними до тих, що використовуються для оцінювання інших державних послуг.

33. КРЕС вказує на те, що виникає низка проблем, коли до системи правосуддя застосовуються критерії оцінювання, які не враховують її особливостей. Хоча подібні міркування можуть поширюватися й на інші юридичні професії, КРЕС оцінила наслідки такого підходу щодо діяльності суддів.

34. КРЕС наголошує насамперед, що оцінювання «якості» системи правосуддя, наприклад, результатів роботи системи судів загалом або кожного окремого суду чи групи місцевих судів, не слід плутати з оцінюванням професійної кваліфікації кожного окремого судді. Професійне оцінювання суддів, особливо коли йдеться про рішення, які впливають на їхній статус або кар'єру, є завданням, яке має інші цілі й повинно виконуватися на підставі об'єктивних критеріїв з усіма гарантіями суддівської незалежності (див. Висновок КРЕС № 1 (2001), зокрема п. 45).

35. Практика деяких країн свідчить, що існує неналежне, на думку КРЕС, поєднання оцінювання якості системи правосуддя та професійного оцінювання діяльності окремого судді. Це поєднання відображається в тому, яким чином збираються статистичні дані. У деяких країнах статистика ведеться щодо кожного окремого судді, в інших — щодо кожного окремого суду. У всіх країнах відбувається фіксація кількості розглянутих справ, але перша система прив'язує цей показник до даних щодо окремих суддів. Системи, у яких діяльність суддів оцінюється статистично, як правило, включають певний показник відсотка задоволених апеляційних скарг.

36. Деякі країни розглядають відсоток рішень, скасованих у судах апеляційної інстанції, як показник. Об'єктивне оцінювання якості рішень суддів може бути одним з елементів, який ураховується при професійному оцінюванні діяльності окремого судді (але навіть у цьому контексті слід брати до уваги принцип внутрішньої суддівської незалежності й той факт, що перегляд рішень повинен розглядатися як нормальний результат апеляційних процедур, який не означає наявності вини в діях судді першої інстанції). Однак використання відсотка скасованих рішень як єдиного або навіть як неодмінно важливого показника оцінювання якості діяльності судді КРЕС вважає неналежним. Серед кількох аспектів, які могли би бути обговорені у

світлі цієї проблеми, КРЄС підкреслює, що однією з характеристик системи правосуддя, яка ґрунтується на «процедурах», є те, що якість розгляду окремої справи значно залежить від якості попередніх процесуальних кроків (ужитих поліцією, прокурором, адвокатами або сторонами), що робить оцінювання ефективності роботи суддів неможливим без оцінювання кожної окремої процесуальної стадії.

37. Це саме стосується й інших систем, у яких, хоч і не враховується відсоток скасованих рішень, здійснюється певне оцінювання окремих рішень, винесених суддею.

38. У деяких країнах оцінювання якості правосуддя здійснюється шляхом визначення показників оцінки ефективності роботи суду: тривалості розгляду справ, кількості нерозглянутих справ, розміру штату технічних працівників, кількості і якості інфраструктури (з окремим урахуванням приміщень та інформаційних технологій) тощо.

39. Цей підхід, у принципі, є прийнятним, оскільки він спрямований на оцінювання «ефективності роботи» системи правосуддя у ширшому сенсі. Однак кращим підходом, на думку КРЄС, могло би бути оцінювання якості здійснення судочинства у ще більш широкому контексті, а саме у взаємодії з іншими змінними чинниками (судді й адвокати, правосуддя і поліція, судова практика і законодавство тощо), адже більшість вад системи правосуддя пов'язані з недостатньою координацією між кількома суб'єктами. КРЄС вважає також критично важливим підкреслити взаємозалежність між якістю правосуддя та наявністю належної інфраструктури і допоміжного персоналу.

40. Навіть якщо сучасні інформаційні технології дозволяють збір складних даних, залишається проблема того, які змінні фактори повинні оцінюватись, яким чином і ким повинні інтерпретуватися результати.

41. Щодо даних, які мають збиратися, наразі загальноприйнятих критеріїв не існує. Це відбувається внаслідок того, що відправлення правосуддя дуже відрізняється від суто адміністративних завдань, які є типовими для інших державних послуг, де розроблено оцінювання за показниками, що може бути ефективним. Наприклад, той факт, що одному суду потрібно в середньому більше часу на розгляд справи, ніж іншому, або що певний суд має більшу кількість нерозглянутих справ, може означати, що такий суд є менш ефективним, але це може бути й не так.

42. Якими б не були тенденції в цій сфері, КРЄС вважає, що «якість» здійснення правосуддя не повинна розумітися як синонім простої «продуктивності» судової системи. Якісний підхід повинен насамперед оцінювати спроможність системи задовольняти попит на правосуддя відповідно до загальних цілей правової системи, де швидкість проходження справою процесуальних стадій розгляду є лише одним із елементів.

43. Оскільки зараз неможливо покладатися на широковживані критерії, КРЄС рекомендує, щоб показники якості визначались, принаймні, широким консенсусом представників юридичних професій. При цьому доцільно, щоб

незалежний орган самоуправління судової влади відігравав основну роль у відборі та збиранні даних щодо «якості», у розробленні процедури збору даних, в оцінюванні результатів, їх наданні на запит окремих осіб у порядку конфіденційності, а також у поширенні їх серед громадськості. Участь цього органу може вирішити проблему якісного оцінювання з урахуванням показників і критеріїв, які брали б до уваги незалежність суддів.

44. Зазвичай статистичні дані збираються судами і надсилаються до центрального органу, яким може бути Верховний Суд, Вища судова рада, Міністерство юстиції або Національна судова адміністрація. У щоденному зборі даних важливу роль може відігравати апарат суду. У деяких випадках приватні організації брали участь у визначенні якісних показників і в розробленні системи контролю якості.

45. Оприлюднення статистичних даних щодо поточних і розглянутих справ у кожному суді, яке здійснюється в деяких державах, є ще одним засобом прозорого визначення навантаження судді. Слід вивчити можливість надання навіть тієї інформації, яка призначена для обмеженого користування, дослідникам і суддям з метою подальшого вдосконалення судової системи.

46. Центральний орган, який збирає дані, лише іноді здійснює постійний моніторинг. Цей моніторинг не завжди, однак, має прямий і безпосередній вплив на організацію судів або розподіл кадрових чи матеріальних ресурсів.

47. КРЄС переконана, що збір і моніторинг даних повинен здійснюватися регулярно в інтересах усієї судової системи, а відповідні процедури мають дозволяти в будь-який час коригувати організацію судів згідно зі змінами в їхньому робочому навантаженні³. Для реалізації цього завдання, з урахуванням незалежності судової влади (а саме принципу незмінюваності суддів і заборони вилучення справ з провадження судді), КРЄС вважає доцільним, щоб органом, який уповноважений збирати дані та здійснювати моніторинг, був незалежний орган, згаданий у пунктах 37 і 45 Висновку КРЄС № 1 (2001). Якщо інший орган уповноважується збирати дані та здійснювати моніторинг, держави повинні забезпечити, щоб ця діяльність залишалася в межах державної сфери з тим, аби зберегти відповідні політичні інтереси, пов'язані з обробкою даних щодо правосуддя. Незалежний орган, проте, повинен мати повноваження вживати заходів, необхідних для внесення змін в організацію судів згідно зі змінами в їхньому робочому навантаженні.

48. Слід забезпечити тісну співпрацю всіх суб'єктів щодо інтерпретації й поширення даних.

³ Див. розділ С (b).

С. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ Й УПРАВЛІННЯ СПРАВАМИ

49. У цьому розділі розглядаються заходи, які можуть зменшити робоче навантаження судів, а також заходи, які можуть допомогти в організації розгляду справ, що надходять до суду. КРЕС поєднала ці два питання⁴, оскільки вони є взаємопов'язаними та важливими для ефективного виконання судами свого обов'язку забезпечувати справедливий розгляд справ упродовж розумного строку.

I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

50. Заходи зі скорочення робочого навантаження судів передбачають: заходи, які мають тільки цю мету, та заходи, які мають ширше самостійне значення. Рекомендація № (86) 12 визначає заходи, які застосовуються різною мірою до кримінальних і цивільних судів⁵. Рекомендації № (87) 18⁶ і № (95) 12⁷ стосуються лише кримінальних справ. Зокрема, такі заходи, як усунення несудових завдань або досягнення збалансованого робочого навантаження спрямовані на забезпечення відповідного навантаження судді безпосередньо. Заходи з урегулювання спорів за згодою (сторонами самостійно або за допомогою медіації⁸) мають самостійне значення, яке

⁴ Питання робочого навантаження й управління справами розглядалися в рамках Першої європейської конференції суддів (див. п. 8 вище).

⁵ Рекомендація № (86) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо заходів із попередження ізменшення надмірного робочого навантаження в судах». Рекомендація охоплює:

- a) процедури примирення (або, згідно із сучаснішою термінологією, «медіації»), у тому числі обов'язок адвокатів сприяти примиренню;
- b) інші позасудові процедури врегулювання спорів, включаючи арбітраж (і, хоча це прямо не зазначено, омбудсмена);
- c) роль судді у сприянні мирному вирішенню спорів;
- d) вилучення несудових завдань з обов'язків суддів;
- e) судовий розгляд у першій інстанції одним суддею (а не колегією суддів);
- f) перегляд компетенції судів для забезпечення збалансованого розподілу робочого навантаження;
- g) оцінка впливу юридичного страхування (витрат) для з'ясування того, чи заохочується подання необґрунтованих позовів.

Рекомендація № (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам нагадує державам, що їхній обов'язок забезпечувати належні робочі умови для суддів включає «вжиття належних заходів для передання несудових завдань іншим особам» відповідно до попередніх Рекомендацій.

⁶ Рекомендація № (87) 18 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо спрощення кримінального правосуддя».

⁷ Рекомендація № (95) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо управління системою кримінального правосуддя» містить різнопланові рекомендації стосовно вирішення проблеми збільшення кількості складних справ, необґрунтованих затримок, бюджетних обмежень і підвищених очікувань суспільства та персоналу під заголовками: (I) Визначення завдань; (II) Управління робочим навантаженням; (III) Управління інфраструктурою; (IV) Управління кадровими ресурсами і (V) Управління інформацією та комунікація.

⁸ Див. розділ D цього Висновку.

відображає цінності свободи вибору й порозуміння порівняно з рішенням, яке ухвалюється судом. Заходи з декриміналізації незначних правопорушень можуть відбуватися задля скорочення робочого навантаження суду або вони можуть відбуватися з огляду на те, щоб справи певних типів правопорушників (наприклад, неповнолітніх) розглядалися поза межами формальної системи кримінальної юстиції. Чітка визначеність мотивів сприятиме розумінню переваг конкретних заходів.

51. КРЄС пропонує почати обговорення теми з різноманітних питань, які є спільними або порівнюваними при розгляді кримінальних та цивільних справ.

(а) Судова адміністрація

52. КРЄС визначила дві базові моделі управління судами⁹. Згідно з однією з них судді відіграють незначну безпосередню роль або не відіграють взагалі жодної ролі в управлінні судами. Судді можуть присвячувати розгляду справ більше свого часу і не витратити його на позасудові завдання, для виконання яких вони можуть не мати підготовки або схильності. Хоча управління судами не може здійснюватися належним чином без проведення консультацій із суддями щодо адміністративних питань, рішення стосовно розпорядження бюджетами, штатом, будівлями й технічними засобами суду залишаються в руках адміністраторів. Яка б система не була задіяна, гроші на її підтримання повинні надходити від центрального уряду, що допомагає відмежувати суддів від політичного впливу, який виникає у процесі реалізації ними робочих завдань.

53. Саме судді мають реалізовувати першочергове завдання судової системи — ефективно і справедливо розглядати справи, але за цієї моделі недоліком є майже повна відсутність контролю суддів за середовищем, у якому вони це завдання виконують.

54. За другої базової моделі голова суду також фактично управляє судом. Він матиме принаймні певне право власного розсуду щодо витрачання бюджетних коштів, найму і звільнення штатних працівників, управління судовими приміщеннями та їхнім обладнанням. Переваги й недоліки тут є дзеркальними до першої моделі: судді відволікаються від виконання своєї головної ролі та вимушені займатися завданнями, до яких вони не завжди підготовлені фахово. Судді частіше стикаються з проблемою узгодження позицій з органами державної влади. З другого боку, вони мають реальний контроль над засобами відправлення правосуддя у своїх судах і більший вплив на політику розподілу ресурсів.

55. У багатьох країнах існують системи, які перебувають посередині між двома зазначеними протилежними моделями. Треба підкреслити, що все більша вага надається проведенню консультацій з суддями та їх залученню

⁹ Див. Висновок КРЄС № 2 (2001) «Про фінансування та управління судами в контексті ефективності судової влади та статті 6 Європейської конвенції з прав людини», пункти 12–13.

до обговорення основних рішень стосовно устрою сучасного правосуддя й відповідних пріоритетів його функціонування. КРЄС наголошує на необхідності таких кроків.

(b) Зміни обсягів робочого навантаження

56. Робоче навантаження окремих судів буде збільшуватися або зменшуватися з плином часу. До цього призводитимуть демографічні зміни, а в кримінальній сфері — зміни в криміногенній обстановці. Ці зміни можуть бути тимчасовими. Наприклад, суд, який розташований недалеко від кордону, може зіткнутися зі значним збільшенням кількості справ щодо нелегальної імміграції, або суд, розташований поблизу аеропорту, може розглядати більше справ щодо ввезення наркотиків.

57. У деяких юрисдикціях судді чи справи можуть доволі легко переходити з одного суду до іншого, принаймні на тимчасовій основі. КРЄС вважає таку гнучкість загалом бажаною за умови, що додержується незалежність окремих суддів, а у випадку переведення судді — його згоди. КРЄС визнає, безумовно, що подібні кроки мають відбуватися з урахуванням практичних питань доступу до правосуддя. Ті, хто причетні до справ, і широка громадськість мають право очікувати, що справи будуть, як правило, розглядатися за місцем знаходження сторін і з урахуванням міркувань зручності доступу до суду.

58. В інших юрисдикціях відповідний суддя визначається з самого початку, переведення суддів вимагає їхньої згоди, а передача справ, якщо й взагалі можлива, — згоди сторін. Проте в кожному суді можуть існувати механізми, згідно з якими, наприклад, обрана президія суддів може вирішувати питання передачі справ від перенавантаженого судді іншому судді в межах того самого суду.

59. Якщо відбуваються постійні зміни в робочому навантаженні, будуть потрібні відповідні зміни розміру суду, особливо в категорії юрисдикцій, яка була тільки що зазначена. Суто економічні міркування (і, як наслідок, можливе закриття місцевого суду) можуть суперечити праву сторін і громадськості мати відносно легкий доступ до правосуддя на місцевому рівні. КРЄС закликає країни вивчати та розробляти належні критерії, які враховували б та врівноважували б ці міркування для того, щоб, адаптуючись до змін у навантаженні суду, відповідні зміни в методах роботи судів не сприймалися б як загроза для незалежності суддів.

60. Тим не менше, КРЄС посилається на Висновок № 2 (2001), зокрема пункти 4 і 5, де йдеться про належні ресурси. Можливість переведення суддів або справ з одного суду до іншого не повинна заохочувати прийнятність структурної недостатності ресурсів. Ця гнучкість, що зазвичай очікується, не може замінити достатність кількості суддів, яка необхідна для роботи з відповідним судовим навантаженням.

(с) Розгляд справи суддею одноособово

61. Для кримінальних справ Рекомендація № (87) 18, п. D. 2, передбачає, що розгляд справи суддею одноособово має використовуватися «в усіх випадках, коли тяжкість правопорушення це дозволяє». У складних справах, які стосуються свободи особи, колегіальність встановлення фактів, що забезпечується участю трьох або більше професійних суддів чи присяжних засідателів, є важливим заходом проти прийняття рішень, на які впливають особисті упередження або суб'єктивні погляди однієї особи. На практиці менш складні справи зазвичай вирішуються одним суддею, а більш серйозні — колегією суддів, хоча в різних країнах існують різні принципи подібного розподілу.

62. У цивільних справах усталеною практикою в країнах загального права є те, що судді судів першої інстанції (які є досвідченими юристами-практиками, призначеними на посаду із суттєвим досвідом в професійній кар'єрі) здійснюють розгляд одноособово. В інших юрисдикціях, де працюють кар'єрні судді (а також у таких країнах, як Франція, де комерційні суди складаються з непрофесійних суддів), колегії суддів засідають у судах першої інстанції, хоч і спостерігається тенденція до більшого застосування одноособового складу суду.

63. Колегіальний розгляд справ може компенсувати нестачу досвіду окремих членів колегії. Це допомагає забезпечувати незмінну якість і передачу досвіду молодшим суддям. Відмова від такої системи може виявитися складним завданням, оскільки молодий або непрофесійний суддя може залишитися єдиним членом суду першої інстанції.

64. КРЄС вважає, що країни повинні заохочувати підготовку й кар'єрний розвиток суддів для того, щоб поширити одноособовий розгляд справ у першій інстанції, якщо цього можна досягти з урахуванням досвіду і здібностей наявних суддів та сутності відповідного судового провадження.

(d) Помічники суддів

65. КРЄС зазначила у Висновку № 2 (2001), що в багатьох країнах судді мають у своєму розпорядженні недостатні фінансові ресурси. Разом із тим КРЄС вказує на потребу реального зменшення неналежних завдань, які виконує суддя, що може відбуватися лише за умови надання суддям помічників з відповідною правознавчою кваліфікацією («референтів» або «секретарів»). Суддя може делегувати помічникам, за умови суддівського нагляду та відповідальності цього судді, виконання конкретних завдань, наприклад, вивчення законодавства й судової практики, розроблення проектів простих або стандартних документів та спілкування з адвокатами чи громадськістю.

(e) Позасудова діяльність

66. КРЕС підтримує думку, що позасудова діяльність, указана в Додатку до Рекомендації № (86) 12, не повинна, як правило, здійснюватися суддею. Але існують інші види діяльності, які можуть відволікати суддів від виконання судових обов'язків, у тому числі діяльність, пов'язана з управлінням судом, коли належна допомога не забезпечується або не фінансується (див. пункт (а) вище), та діяльність як приватних арбітрів, що в більшості країн є забороненою.

67. Окрім того, часто лунає критика з приводу часу, який суддя витрачає, працюючи в комісіях та подібних органах. Існує думка, що «суддя повинен судити», а інша діяльність є розтрачанням цінних ресурсів.

68. КРЕС не вважає, що з цього слід робити проблему. Якщо комісія вивчає питання, які стосуються роботи судді, а суддя може зробити цінний внесок у роботу цього органу, витрачений на таку роботу час не може вважатися згаяним. Крім цього, суддя виконуватиме свою роботу краще, якщо матиме ширший світогляд, який можна здобути, працюючи з професіоналами в інших сферах і з питаннями, які пов'язані з його щоденною роботою, хоч і не належать до неї.

69. З другого боку, існують ризики того, що судді братимуть участь у діяльності, яка має політичний характер і включає прийняття рішення з неюридичних питань, які можуть бути поза межами їхнього безпосереднього досвіду. Суддям слід уважно поміркувати над тим, чи є для них сенс використовувати свої професійні вміння й репутацію в такій діяльності¹⁰.

(f) Юридичне представництво й оплата судових витрат

70. У кримінальних справах правова допомога або безоплатне юридичне представництво повинні надаватися без оцінки суті позиції обвинуваченого. Проблема ж, як убачається, полягає в дуже великій різниці між характером і тяжкістю справ, в межах яких у різних країнах надається правова допомога або юридичне представництво. Разом із тим у цивільних справах існує побоювання, що методи оплати судового процесу можуть заохочувати необґрунтовані або надмірні вимоги позивачів і що причини цього явища не обмежуються лише покриттям судових витрат¹¹. У будь-якій правовій системі існує тенденція розвитку сфер діяльності, що приносять винагороду. Тому потрібно запровадити відповідні системи контролю для оцінювання підстав позовів заздалегідь і позбавлення права на правову допомогу тих позовів, суть або ціна яких вважається такою, що не виправдовує можливі витрати¹².

¹⁰ КРЕС посилається на Висновок № 3 (2002), де розглядалися питання суддівської етики.

¹¹ Щодо останнього див. п. 26 вище.

¹² Схожа проблема виникає щодо договорів про умовну винагороду (які нині дозволені у Сполученому Королівстві), тобто договорів, згідно з якими винагорода за послуги адвоката не сплачується позивачем, якого обслуговує адвокат, якщо тільки рішення не було винесене на користь позивача, а тоді підлягає сплаті відповідачем, який програв

II. КРИМІНАЛЬНІ СУДИ

71. Далі КРЕС пропонує розглянути питання, які безпосередньо стосуються кримінального судочинства. Важливо пам'ятати дві очевидні, але фундаментальні відмінності між кримінальним і цивільним судочинством:

- (i) провадження в цивільних справах майже завжди передбачає участь двох приватних сторін. Громадськість має загальний інтерес у належному відправленні цивільного правосуддя, але не має інтересу щодо результатів конкретної справи. У кримінальному судочинстві громадськість має реальний інтерес стосовно належного розгляду кожної справи;
- (ii) процесуальна затримка або порушення норм може каратися в цивільному провадженні у грошовій формі або, як останній засіб, вилученням справи з розгляду суду. У кримінальному провадженні сторона обвинувачення може бути покарана в грошовій формі¹³ або, у крайньому випадку, обвинувачення може бути відхилено. Набагато складніше покарати обвинуваченого за затримку або порушення, хоча в деяких країнах адвокату сторони захисту може бути присуджено оплатити марні витрати. Самому обвинуваченому, як правило, не вистачає коштів для задоволення грошових вимог суду. Також остаточна санкція відхилення справи застосовуватися не може, бо суд не може постановити, що обвинувачений утратив своє право на судовий розгляд через те, що не дотримався певних процесуальних вимог.

72. Враховуючи зазначене вище, КРЕС пропонує обговорити такі конкретні проблеми.

(а) Дискреційне обвинувачення

73. Рекомендація № (87) 18 схвалює принцип дискреційного обвинувачення «там, де це дозволяють звичаї і конституції держав-членів», і передбачає, що «в іншому випадку слід винайти засоби, які мали би подібну мету». В останньому випадку процесуальні обов'язки незалежних державних обвинувачів можуть вимагати передачі справи до суду, і тоді, якщо хтось і має право зупиняти обвинувачення, то це може бути лише суддя.

74. Зазначена Рекомендація передбачає, що будь-яке рішення не підтримувати державне обвинувачення має «ґрунтуватися на законі» (пункт

справу, разом із процентами до 100 %, що сплачуються на користь адвоката заявника, який виграв справу. Такий договір може використовуватися незаможним позивачем для тиску на відповідача й примушення його до врегулювання спору, оскільки (i) позивач і його адвокат не мають достатньої мотивації для узгодження обґрунтованої винагороди; та (ii) якщо позивач не має змоги покрити судові витрати, відповідач, якщо він виграв справу, навряд чи отримає будь-яке відшкодування витрат від позивача, що програв. Суди Англії нещодавно запровадили суворіший контроль за тим, щоб обмежити винагороду, яка може узгоджуватися в таких договорах, і умови, на яких вони можуть укладатися.

¹³ Залишається питання, чи відповідає це публічному характеру прокурорської служби в багатьох країнах.

I.2), «здійснюватися на певній загальній підставі, такій як суспільний інтерес» (пункт П.4) і мати місце лише тоді, «коли орган, який підтримує обвинувачення, має належні докази вини» (пункт I.2). КРЄС тлумачить третю умову як таку, що означає не більше ніж те, що питання дискреційного обвинувачення не може виникати, крім випадку, коли орган обвинувачення має належні докази вини. Але в тих випадках, коли належні докази вини (ще) не отримані, КРЄС вважає, що орган розслідування має вирішувати, чи подальші зусилля для отримання додаткових доказів виправдовуються з огляду на тяжкість та інші обставини, які стосуються правопорушення, осіб підозрюваного і потерпілого.

75. Ця Рекомендація зазначає, що рішення про скасування чи припинення кримінального провадження може супроводжуватися попередженням чи доганою або має виконуватися за певних умов (які вимагають у останньому випадку згоди обвинуваченого). Подібне рішення не повинно розглядатися як вирок або впливати на особисту справу обвинуваченого, крім випадків, коли він визнає правопорушення; воно також не може впливати на право потерпілого вимагати відшкодування. На практиці більшість країн (але далеко не всі) передбачають певний ступінь дискреції. Одна з відмінностей полягає в тому, що в одних системах кримінальне переслідування може припинятися лише за таких умов, як компенсація потерпілому, а в інших — коли надається дискреційне повноваження припинити кримінальне переслідування у випадку, коли воно не відповідає суспільному інтересу.

76. У Європі нині існує три основних моделі:

- (i) орган, який підтримує обвинувачення, не має права або відмовитися від справи, або накладати певні умови чи санкції на обвинуваченого, якщо докази обґрунтовують кримінальне переслідування. Цей орган просто виконує функцію підготовки справи до розгляду в суді;
- (ii) орган, який підтримує обвинувачення, має право вирішувати, чи підтримувати обвинувачення, чи не підтримувати (тобто повністю закрити справу) навіть тоді, коли є достатні докази для кримінального переслідування;
- (iii) орган, який підтримує обвинувачення, має повноваження вирішувати питання про переслідування в кримінальному порядку, а також можливість закрити справу за виконання певної умови обвинуваченим або з накладенням на нього штрафу — за його згодою та як альтернативу передання справи до суду. У цій великій категорії існують значні розбіжності щодо повноважень державного обвинувачення. У деяких країнах може застосовуватися широкий вибір умов, у тому числі проходження лікування і громадські роботи. В інших країнах єдиною умовою є сплата певної грошової суми.

77. Задля виконання Рекомендації № (87) 18 КРЄС заохочує подальше вивчення ситуації тими країнами, де наразі відсутня будь-яка система, подібна до дискреційного кримінального переслідування. КРЄС також

вважає, що кожна країна має визначити роль, яку могли б відігравати суди при перевірці процедури, що застосовується, особливо тоді, коли потерпілий оскаржує рішення стосовно закриття справи, прийняте органом, який підтримує обвинувачення.

в) Спрощені процедури

78. Усі держави-члени мають певні форми спрощених процедур, наприклад, для адміністративних правопорушень і менш тяжких злочинів, хоча природа й обсяг цих процедур значно відрізняються. При запровадженні й забезпеченні цих процедур слід урахувати значення положень статей 5 і 6 Конвенції, а саме передбачати можливість апеляції до суду.

с) Заява щодо визнання вини та угода про визнання вини

79. Загалом Рекомендація № (87) 18 пропонує запровадження відповідних положень, які передбачають заяву щодо визнання вини. Подібна заява робиться в суді на ранніх стадіях провадження, і це є моделлю загального (англосаксонського) права. Проте формальну систему цього типу мають небагато країн. Відповідно, система включає угоду про визнання вини й зменшення покарання за визнання вини, що є занадто проблематичним для багатьох правових систем, які не належать до загального права. Разом із тим низка країн мають системи пом'якшеної процедури в разі визнання вини, що є схожим на формальну заяву стосовно визнання вини, оскільки дозволяє залучати менший обсяг доказів, а розгляд справи пришвидшується.

80. КРЄС зазначає такі переваги (які сприймаються такими в системах загального права) та можливі загрози, що притаманні будь-якому формальному інституту заяви щодо визнання вини:

(i) Заява щодо визнання вини

81. Якщо обвинувачений може бути запрошений і зможе зробити перед суддею формальну заяву про визнання вини на ранній стадії судового процесу, буде заощаджено великий обсяг часу й коштів. Якщо це відбувається у формальній обстановці, для обвинуваченого можуть бути передбачені гарантії. Визнання вини під час перебування в поліції може бути отримано невідповідними методами, але заява щодо визнання вини має виключати цю можливість. Окрім того, адвокати мають професійний обов'язок переконатися, що обвинувачений насправді визнає необхідні правові складові правопорушення.

(ii) Угоди про визнання вини

82. Ці угоди охоплюють дві різні речі: угоди про зміст обвинувачення та угоди про міру покарання.

83. Угода про зміст обвинувачення передбачає угоду зі стороною державного обвинувачення, формальну чи неформальну, про те, що сторона обвинувачення не здійснюватиме переслідування за одним або більше пунктами обвинувачення, якщо обвинувачений визнає інші пункти (наприклад, менш серйозні правопорушення). Ця процедура, як правило,

здійснюється без залучення судді, хоча затвердження подібної угоди суддею може бути необхідним. Аргументом на користь цих угод є, наприклад, ситуація, в якій обвинувачений готовий визнати дев'ять із десяти пограбувань, а ефективно правосуддя не завжди зацікавлено, щоб відбувався повний процес за всіма десятима пунктами обвинувачення лише тому, що доказів для суду зібрано достатньо.

84. Угода про міру покарання також передбачена в низці країн. Але англосаксонське право визнає існування значної небезпеки, якщо суддя бере участь в укладенні цієї угоди. Небезпека полягає в тому, що обвинувачений може відчувати тиск і визнати вину за порушення, яке він насправді не визнає, для того, щоб отримати більш м'яке покарання від судді, який буде ухвалювати вирок.

(iii) Пом'якшення покарання

85. Пом'якшення покарання — концепція, яка не залежить від угоди ні з державним обвинуваченням, ні з суддею. Ця концепція (прийнята у деяких країнах) полягає в тому, що обвинувачений, який визнає свою вину, зазвичай отримує м'якший вирок, ніж той, який би він отримав, не визнавши вини — чим раніше він визнає вину, тим м'якший вирок виноситься¹⁴.

86. Дехто може не сприймати цю ідею, стверджуючи, що діяння вчинено обвинуваченим, і кожне порушення, якщо воно доведено, заслуговує на певне покарання незалежно від того, визнана вина чи ні. Той аргумент, що визнання вини свідчить про каяття, здебільшого є хибним. У деяких випадках, в тих системах, де судовий процес проходить переважно в усній формі, можливим є етичний соціальний аргумент. Якщо головний свідок є вразливим (особливо коли йдеться про дітей або жертв сексуального насильства), усні слухання можуть завдати додаткової травми. У таких випадках визнання вини дає можливість уникнути потреби в слуханнях, а обвинувачений тим самим зменшує або уникає шкоди, яку його дії могли б завдати в іншому випадку.

87. Крім цих нечисленних випадків, етичний соціальний аргумент не є обґрунтованим. Якщо особа обвинувачується в низці пограбувань на підставі відбитків пальців або доказів, отриманих кримінологічним шляхом, єдиними свідками, яких вона може позбавити необхідності давати свідчення, є фахівці, для яких надання свідчень є звичайною справою. Причиною заохочення визнання вини задля отримання пом'якшеного покарання є переваги прагматичного характеру, а саме: (i) забезпечення засудження порушників, які знають, що є винуватими, але в іншому випадку не мали б мотивації не наполягати на судовому процесі, сподіваючись, що докази або свідки проти них можуть не переконати присяжних або суддю, а також (ii) скорочення строку судового процесу (й уникнення затримки інших судових слухань), навіть у тих випадках, коли засудження все одно вимагало б

¹⁴ Загалом зменшення до 1/3 від строку покарання, яке було б винесено в іншому випадку.

повного судового розгляду. Такими є справжні прагматичні вигоди для всього суспільства.

88. Однак, безумовно, санкціоноване пом'якшення покарання має передбачати певні процесуальні гарантії. Завдання адвокатів та суддів полягає в тому, щоб забезпечити добровільність заяв про визнання вини і щоб ці визнання насправді містили підтвердження вини. Судді не повинні брати участь у будь-яких переговорах між адвокатами й обвинуваченим щодо можливості пом'якшення покарання. Судді повинні мати повноваження не схвалювати визнання вини, яке, на думку судді, може бути неправдивим або не відповідає суспільним інтересам.

89. КРЄС має сумніви стосовно реалістичності безпосереднього запровадження в усіх державах-членах системи пом'якшення покарання у випадку визнання вини обвинуваченим. Разом із тим КРЄС рекомендує розглянути питання, чи не могла б ця система бути корисною для кримінального судочинства держав-членів.

III. ЦИВІЛЬНІ СУДИ

90. Рекомендація № (84) 5 визначила дев'ять «принципів цивільного судочинства, розроблених для вдосконалення функціонування цивільної юстиції». Однак ця давнішня далекоглядна Рекомендація все ще не повністю виконується на практиці. КРЄС вважає, що за умови повного виконання Рекомендація могла б запропонувати реальну гарантію дотримання обов'язку держав за статтею 6 Конвенції щодо забезпечення «справедливого й публічного розгляду справ упродовж розумного строку» в цивільному судочинстві.

91. Ці дев'ять принципів визначають основні елементи повноважень щодо ведення судової справи, які, як вважає КРЄС, повинні мати й здійснювати судді від початку до кінця всіх цивільних (у тому числі адміністративних) судових проваджень для забезпечення відповідності статті 6 Конвенції. Тому КРЄС узагальнює ці принципи та надає до них детальні коментарі.

92. Принцип 1 Рекомендації пропонує встановлення обмеження «не більше двох слухань» в рамках судового провадження: одне попереднє слухання і друге — для розгляду доказів, аргументів і, якщо можливо, винесення рішення. Перенесення слухань не дозволяється, «окрім випадків, коли з'являються нові факти, а також за інших виняткових та важливих обставин», а санкції застосовуються до сторін, свідків і експертів, які не виконують установлений судом графік або не з'являються в суд.

93. КРЄС розглядає цей принцип як загальний зразок. У деяких системах докази заслуховуються упродовж низки засідань. В інших вдаються до дуже великих за обсягом судових процесів, які просто не можуть укладатися в обмеження одного попереднього та одного заключного слухання. Тут найважливішим моментом є те, що судді з самого початку повинні контролювати розклад роботи й тривалість процесу, встановлюючи чіткі дати

й маючи право (та будучи готовими, де можливо, застосувати його), відмовляти в перенесенні слухань навіть попри бажання обох сторін.

94. Згідно з Принципом 2 судді повинні мати повноваження не допускати зловживання процесом, застосовуючи санкції до сторін чи до адвокатів.

95. Принцип 3 відображає суть сучасного управління справами:

«Суд має ... відігравати активну роль у забезпеченні швидкого здійснення провадження з додержанням прав сторін, включаючи право на рівне ставлення до них. Зокрема, суд має бути наділений повноваженнями *proprio motu* (з власної ініціативи) вимагати від сторін необхідних роз'яснень, вимагати від сторін особистої явки; порушувати питання права; вимагати свідчень, принаймні у випадках, коли йдеться не лише про інтереси сторін у справі; контролювати процес отримання свідчень; виключати з провадження свідків, чиї можливі свідчення не матимуть відношення до справи...».

96. Принцип 4 доповнює попередній принцип, передбачаючи, що суд повинен, крім випадків, чітко визначених законом, мати можливість вирішувати, яке саме, усне чи письмове, провадження застосовувати.

97. Принцип 5 стосується того, що, на думку КРЄС, є вкрай важливим аспектом ефективного управління справою: необхідність з'ясувати суть вимог сторін і природу доказів на якомога більш ранній стадії процесу та виключити подання нових фактів при апеляції, окрім випадків, коли ці факти не були (чи, як підкреслює КРЄС, об'єктивно не могли бути) відомі при розгляді в першій інстанції або існувала інша особлива причина для цього.

98. У деяких країнах норми або культура, які регулюють судовий процес, дозволяють сторонам коригувати й доповнювати справи та докази майже без обмежень (навіть на рівні апеляції) (див. нижче). КРЄС вважає цю практику надалі неприпустимою, і зараз слід переглянути ці норми й змінити цю культуру. Сторони мають право на «справедливий ... розгляд упродовж розумного строку» для своїх вимог або захисту, але не безмежні можливості представляти додаткові й неоднакові справи (тим більше не діяти в такий спосіб під час апеляційного розгляду в другій інстанції).

99. Принцип 6 є важливим приписом, оскільки «судове рішення має бути постановлене в кінці провадження або якомога скоріше по його завершенні. Рішення має бути якнайбільше стислим. Воно може містити посилання на будь-яку норму права, але має з певністю вирішити всі питання, пов'язані з претензіями сторін». Деякі держави або суди діють із застосуванням більш-менш формальних правил, які обумовлюють максимальний строк, протягом якого має бути винесено рішення. Принцип 7 («слід вживати заходів задля відвернення зловживань засобами правового захисту після ухвалення судового рішення») не належить до основних питань цього Висновку.

100. Принцип 8 визначає певні аспекти управління справами, у тому числі спеціальні процедури для розгляду: (а) невідкладних справ; (б) безспірних

справ, позовів, від яких відмовились, та незначних позовів; (в) окремих типів справ. Серед іншого цей принцип визначає таке:

«Спрощені методи започаткування судового провадження; відмова від судових засідань або проведення лише одного слухання, або... лише попереднього слухання; здійснення лише усного провадження чи провадження лише на письмі...; заборона або обмеження деяких заперечень і роз'яснень; гнучкіші правила надання свідчень; відмова від перерв у слуханнях або проведення засідання лише з короткими перервами; призначення судового експерта...; активна позиція суду у веденні справи, виклику свідків та заслуховуванні свідчень».

101. Принцип 9 наголошує на потребі «в найсучасніших технічних засобах для судових органів». КРЄС погоджується з цим Принципом та підкреслює взаємозв'язок між ефективними технологіями і спроможністю суддів відстежувати та контролювати судові процеси за своїми реєстрами справ або реєстрами справ своїх судів.

102. Загальне обґрунтування всіх принципів є таким: цивільні судові процеси загрожують стати складними і тривалими до такої міри, коли вже буде неможливо дотримуватися вимог пункту 1 статті 6 Конвенції ані в якійсь певній справі (справах), ані в будь-якій справі взагалі, швидкий та ефективний розгляд яких залежить опосередковано від часу та ресурсів, витрачених на попередню справу (справи).

103. Держави повинні надавати адекватні (але не необмежені) ресурси й фінансування для цивільних, а також кримінальних судових процесів¹⁵. Через те, що ані держава, ані сторони не мають необмежених ресурсів, суди повинні контролювати судові провадження в інтересах як учасників відповідного судового процесу, так і учасників інших процесів.

104. Кожна окрема справа потребує «пропорційного» розгляду, тобто в такий спосіб, що дозволяє сторонам досягти справедливості ціною, спільномірною з проблемами, що розглядаються, й ціною позову, а також у такий спосіб, що дозволяє суду розглянути інші справи в розумні строки.

105. Коротше кажучи, сторони мають право на належну частку часу та уваги суду, але при вирішенні того, яка саме частка є належною, суддя зобов'язаний врахувати тягар та потреби сторін — включно з потребами держави, яка фінансує судову систему, та інших сторін, які мають бажання скористатися судовою системою.

106. У різних країнах принципи Рекомендації № (84) 5 реалізуються різною мірою. Загальний напрям реформ цивільного процесу, започаткованих в останні роки, був спрямований у цей бік. Суддям було надано більше повноважень щодо «формального ведення» цивільних судових процесів, хоча це не стосується принципових питань розгляду справи (судді не можуть, наприклад, вживати заходів для введення в справу фактичних доказів, які не були представлені сторонами). Окрім того, в деяких

¹⁵ Див. Висновок КРЄС № 2 (2001).

державо-членах повноваження судді все ще не включають вирішення питання, чи слід застосовувати усну або письмову форму провадження, чи можна обмежитися стислим викладом рішення, чи встановлювати часові обмеження судового розгляду, бо ці питання регулюються законом. КРЄС вважає, що подібні обмеження повноважень судді щодо контролю стосовно провадження й можливості прискорення ходу провадження є несумісними з ефективним правосуддям.

107. КРЄС звернула увагу на деякі процедури, що були прийняті або запропоновані в цій сфері:

(а) Досудові протоколи

108. Досудові протоколи (які були розроблені у Великій Британії) визначають заходи, що мають бути вжиті ще до початку судового процесу. Ці протоколи складаються в результаті обговорень між представниками зацікавлених осіб від обох сторін стосовно певних відомих типів спорів (тілесні ушкодження, медична недбалість, або страховики, адвокати та зацікавлені особи в будівельній промисловості). Метою протоколів є визначення на ранній стадії, через обмін інформацією та доказами, питань, які можуть дозволити сторонам уникнути судового провадження та досягти врегулювання спору. Якщо врегулювання не може бути досягнуто, протоколи дають можливість сторонам у ході судового провадження набагато краще дотримуватися розкладу, який встановлюється на початку судового процесу. Суд може застосувати санкції за недотримання досудового протоколу.

(б) Досудова інформація

109. Досудова інформація — елемент провадження, який дає можливість суду до початку провадження видати ухвалу, коли це є бажаним, про надання доступу до документів особі, яка вірогідно стане стороною судового процесу, для того, щоб, серед інших причин, дати цій особі можливість дізнатися, чи виправдовують наявні факти судове провадження взагалі, або дати цій особі можливість зробити більш поінформовані кроки для вирішення спору в дружній спосіб без судового процесу.

(с) Запобіжні заходи

110. Важливо, щоб ці заходи могли бути застосовані, якщо необхідно, на ранній стадії, у тому числі в певних випадках до повідомлення відповідачу про відкриття судового провадження, оскільки інакше мета судового процесу може бути нівельована.

111. Існує широкий перелік запобіжних заходів. Можна виділити три основні групи:

- (і) заходи, спрямовані на забезпечення виконання можливого судового рішення, наприклад, ухвала про арешт активів або про «замороження» активів;

(ii) заходи для тимчасового врегулювання ситуації (наприклад, у сімейних питаннях); а також

(iii) заходи в очікуванні остаточного рішення.

112. У багатьох країнах позивач повинен показати наявність свого права (*fumus boni iuris*) і зазвичай продемонструвати ризик того, що за відсутності таких заходів жодне остаточне рішення не зможе бути виконано (*periculum in mora*). Про застосування такого заходу може бути видана ухвала без слухання іншої сторони (*ex parte*), але після видачі такої ухвали відповідач має право бути вислуханим, а захід може бути або підтверджений, або скасований.

113. В інших ситуаціях держави-члени також широко використовують інструмент судової заборони для тимчасового врегулювання певних аспектів спору (іноді лише тоді, коли позов має документарну основу). У країнах загального права також було розроблено інструмент під назвою «ухвала Антона Піллера», за допомогою якої суд може наказати здійснити пошук документів або інших доказів, що перебувають у володінні або під контролем відповідача, які в протилежному випадку могли би бути знищені або приховані. У Франції та інших країнах подібну функцію можуть виконувати «*Mesures d'instruction*» *in futurum*.

(d) Відкриття судового провадження

114. Більшість держав-членів передбачили наявність певних спрощених (у тому числі електронних) способів відкриття судового провадження. Разом із тим існування несхожих традиційних способів відкриття судового провадження робить складним порівняння видів їх спрощення. Наприклад, у деяких країнах судовий процес завжди починається з процесуальних заходів, які здійснюються в суді, тоді як в інших країнах позивач повинен повідомити відповідача про позов до подання позову в суд. В останньому випадку спрощення може полягати лише в тому, щоб дозволити відкриття судового провадження без вчинення такого кроку.

(e) З'ясування доводів сторін

115. КРЄС уже підкреслювала важливість цього питання в обговоренні (вище) Принципу 5 Рекомендації № (85) 5. Основним моментом належного управління справою є те, що кожна сторона цивільного судового процесу має якомога точніше та якомога швидше представити свої доводи, і щоб зміни або доповнення до аргументації сторін не були їхнім правом, а здійснювалися би лише з дозволу судді, а цей дозвіл має надаватися з огляду на стадію розгляду справи, вплив доповнень на хід процесу та на становище протилежної сторони.

(f) Спрощене провадження

116. Існують великі розбіжності в термінології в цій сфері. Не всі держави однаково розуміють концепцію сумарного, спрощеного та прискореного провадження. Деякі з них говорять про сумарне провадження, коли його

результат не має сили *res judicata* (рішення, що набуло юридичної сили), посиляються на спрощене провадження, коли певні стадії розгляду вилучено або спрощено, й на прискорене провадження, коли скорочено часові межі порівняно зі звичайним судовим провадженням. Ці ознаки, звичайно, можуть збігатися так, що провадження водночас може бути сумарним, спрощеним та прискореним.

117. В англосаксонських юрисдикціях, наприклад, термін «сумарний» використовується для позначення спрощених та прискорених процедур, які призводять до остаточного рішення (*res judicata*). Хоча також існують процедури попередніх рішень, за якими суд може, якщо він попередньо переконався, що відповідач нестиме відповідальність за борги або збитки, видати ухвалу про «проміжну» оплату в розмірі, не більшому ніж «обґрунтована частка» відповідальності, яка має бути сплачена позивачеві. Якщо в ході судового процесу позивач не зможе довести свої вимоги, він повинен повернути проміжний платіж із відсотками.

118. Дві цивільно-правові процедури мають особливе значення: i) наказ про сплату (*Mahnverfahren, injonction de payer*); ii) *référé* або у Нідерландах *kort geding*:

- (i) наказ про сплату (або *Mahnverfahren*) є процедурою, яка особливо підходить для безспірних грошових вимог. На запит позивача суд, без заслуховування іншої сторони, видає наказ про сплату. У деяких країнах вимагається документарна підстава для видачі цього наказу, в інших країнах достатньо заяви позивача. Якщо відповідач не здійснює жодних дій протягом спеціального строку, встановленого законом, наказ підлягає виконанню як звичайне рішення. Якщо відповідач заперечує, позивач має розпочати звичайне провадження, якщо хоче отримати свій борг. Саме бездіяльність з боку боржника перетворює наказ про сплату в судове рішення, яке підлягає виконанню та має силу *resjudicata*. У деяких країнах за цю процедуру відповідає секретар суду. Це — письмова процедура, яка дозволяє електронне ведення справи (як це вже запроваджено в деяких країнах). За цією процедурою вирішується багато справ;
- (ii) процедура *référé* або *kort geding* дозволяє судді вирішувати будь-яке питання після заслуховування сторін на підставі іноді обмежених доказів, які сторони можуть надати суду в короткі терміни. Рішення в такому випадку виносяться або негайно після слухань, або в межах дуже стислого терміну. Це рішення підлягає безпосередньому виконанню, але не має сили *res judicata*. Сторона може вільно розпочати повне провадження по суті, але якщо цього не зроблено, то рішення *référé* визначить права й обов'язки сторін. Отже, повне провадження по суті часто не відбувається. У зв'язку з важливістю *référé* як правило, відповідальним за процедуру такого роду є досвідчений суддя (часто — голова суду). Процедура *référé* на практиці також допомагає зменшити

робоче навантаження суду й уникнути неминучих затримок, властивих звичайному цивільному процесу деяких країн.

(g) Проміжні судові ухвали

119. Право «вести судовий розгляд з будь-якого питання» може бути насправді важливим. Для прикладу, питання, які є основоположними для певної юрисдикції, на думку КРЄС, повинні вирішуватися окремою судовою ухвалою на початку судового процесу. Це дозволяє уникнути потреби в зайвих, витратних і тривалих дебатах та в занадто детальному вивченні суті справи. Однак у деяких країнах відсутня процедура винесення проміжних судових ухвал, а в інших — будь-які проміжні судові ухвали можуть бути оскаржені лише після того, як суд першої інстанції вирішив інші питання справи.

120. КРЄС визнає, що слід обережно підходити до відбору й визначення проблем, які підлягають вирішенню за допомогою проміжних судових ухвал. Існує ризик того, що час, зусилля й кошти можуть витратитися на проміжні питання (або на оскарження цих питань) у ситуації, коли набагато швидше й простіше було би прийняти рішення стосовно решти справи. З цим застереженням КРЄС рекомендує, щоб процедура прийняття проміжних судових ухвал існувала, а їхнє негайне оскарження, як правило, було би дозволеним.

121. Заходи задля уникнення затримок через подібні оскарження повинні складатися з: вимоги вирішення питання судом першої інстанції, подання невідкладної скарги до апеляційного суду, системи прискореної процедури оскарження.

(h) Докази й документація

122. У більшості країн існують гнучкі правила щодо доказів. У провадженнях про вжиття запобіжних заходів та в сумарних провадженнях рішення не обов'язково ґрунтуватимуться на повному обсязі доказів. Для застосування запобіжних заходів у країнах континентальної системи права позивачу потрібно лише показати наявність свого *права (докази prima facie)*, а в країнах системи загального права потрібно лише продемонструвати наявність фактів стосовно спірної справи.

123. Існують важливі відмінності стосовно дозволу на доступ до документації між країнами загального права та країнами континентального права. У перших кожна сторона повинна добровільно надавати доступ до відповідних документів (тобто документів, на які сторона спирається у своїх доводах, які мають суттєвий вплив на аргументацію або які підтримують доводи іншої сторони). Вимога розкривати несприятливі, так само як і сприятливі факти часто виявляється значним стимулом для досудового врегулювання спору (до або після того, як надається доступ до документів). Надання доступу до документації є також значною допомогою при встановленні фактів під час судового розгляду.

124. Проте ця процедура покладається на чесність юрисконсультів, які дають поради своїм клієнтам щодо пред'явлення документів, і вона також передбачає юридичні та інші витрати на пошук і видачу документів. Тому можна сказати, що ця процедура є особливо доречною для великих або більш складних справ.

125. У багатьох інших країнах (особливо континентальної системи права) сторона може отримати доступ до документа, який має опонент і на який він не збирається спиратися, лише через звернення про видачу ухвали суду про надання доступу до цього документа. Це означає, що сторона, яка звертається за видачею цієї ухвали, повинна попередньо знати про існування такого документа й ідентифікувати його, що не завжди легко.

(і) Загальні повноваження щодо ведення справи

126. Ці повноваження на кожній стадії цивільного процесу є важливими та забезпечують належне й виважене управління справою. Судді повинні здійснювати подібні повноваження шляхом видачі письмових розпоряджень, при цьому заслуховувати сторони процесу може бути необов'язковим. Рекомендація № (84) 5 зазначає, що ці повноваження застосовуються як під час досудової підготовки, так і протягом судового розгляду справи.

(j) Заохочення стосовно витрат та відсотків

127. Англійське право та деякі інші системи права запровадили положення, які стосуються пропозицій про врегулювання спорів та сплати витрат до суду. Сторона процесу може мати серйозні фінансові наслідки, якщо вона програє справу та не може покращити попередню пропозицію іншої сторони. Позивач може запропонувати прийняти або відповідач може запропонувати сплатити суму, меншу за повну ціну позову. (У випадку позову про стягнення грошових коштів відповідач також повинен забезпечити свою пропозицію, сплативши гроші до суду.) Якщо позивач отримує більше, ніж він запропонував прийняти, або ухвалюється рішення про виплату відповідачем суми меншої, ніж він запропонував сплатити, в такому випадку — за винятком справ з незначними вимогами — можуть виникнути негативні наслідки з точки зору витрат або, для відповідача, з точки зору витрат і відсотків.

128. У деяких країнах, де винагорода адвокатам регулюється законом, для стимулювання адвокатів та для заохочення досудового врегулювання спорів законодавці підвищили законодавчо визначену винагороду адвокатам до 150 % від звичайної суми винагороди.

(к) Виконання судових рішень

129. Нині існують відмінності у ставленні до виконання рішень першої інстанції. У системі загального права звичайним правилом є те, що такі рішення автоматично підлягають виконанню, якщо тільки суд не має достатніх підстав призупинити виконання. Достатні підстави включають можливість неповернення сплачених коштів, якщо рішення пізніше може бути скасоване при успішній апеляції. У країнах континентального права

подібні дії іноді регулюються законом, а іноді залишаються на розсуд судді. Суддя може дозволити попереднє виконання рішення, особливо якщо існує загроза, що впродовж часу, який виділяється для оскарження, виникає ситуація, яка також може бути спричинена іншою стороною процесу, коли виконати рішення буде неможливо. Проте, як правило, від сторони, на користь якої було винесено рішення, вимагається надати забезпечення будь-якого збитку, який може бути завданий у результаті виконання, якщо рішення буде скасовано апеляцією. Можна сказати, що звичайною практикою у випадку позовів стосовно стягнень грошових коштів є судові рішення, які мають виконуватися згідно із законом або судовим наказом, якщо боржник не вносив грошового забезпечення.

130. КРЄС вважає, що для забезпечення ефективності правосуддя всі країни повинні мати процедури попереднього виконання, яке, як правило, може призначатися, але за умови надання задовільного захисту стороні, що програла, у разі успішного оскарження нею рішення суду.

(I) Апеляція

131. Різні апеляційні системи поділяються на дві великі групи:

(а) оскарження, що обмежується переглядом з питань права й оцінки доказів — без можливості подання нових доказів або оскарження доводів, які не згадувалися перед суддею першої інстанції; і (б) оскарження, в яких такі обмеження не існують, і суд може заслуховувати нові докази й брати до уваги нові доводи, надані під час провадження в апеляційному суді.

132. Існують проміжні системи, які в певних випадках або інстанціях дозволяють те, що можна описати як «звичайний засіб юридичного захисту» («*ordinary remedy*») у вигляді необмеженої апеляції, але в інших випадках або в інших інстанціях (наприклад, у касаційному суді або у Верховному Суді) дозволений лише «екстраординарний засіб юридичного захисту» («*extra-ordinary remedy*») у вигляді «перегляду» на обмеженій основі та за конкретних обставин.

133. Різниця між (а) та (б) іноді пояснюється як така, що в першій групі апеляція розглядається насамперед як спосіб забезпечення однаковості застосування юридичних принципів (*ius constitutionis*), тоді як у другій групі апеляція розглядається як процесуальне право, головною функцією якого є надання стороні ще однієї можливості вирішення справи в суді (*ius litigationis*). Це викликає запитання, чи насправді необхідно або бажано, щоб сторона мала таке процесуальне право на будь-якому рівні, навіть на рівні другої судової інстанції.

134. КРЄС при розгляді Принципу 5 Рекомендації № (84) 5 (вище) вказала на те, що жодне з положень статті 6 Конвенції не вимагає наявності права на апеляцію.

135. Усвідомлюючи значення традицій у деяких країнах, що надають перевагу необмеженому праву на (насправді) повторний судовий розгляд питань під час апеляції в другій інстанції, КРЄС хотіла б вказати на своє

негативне ставлення до такого підходу в принципі. Повинні існувати обмеження на право сторони представляти нові докази або порушувати нові питання права. Апеляція не має бути або не має вважатися необмеженою можливістю виправлення питань фактів чи права, які сторона могла й повинна була поставити перед суддею першої інстанції. Це зменшує роль судді першої інстанції та потенційно може зробити недоцільним будь-яке ведення справ суддею першої інстанції.

136. На думку КРЄС, подібний підхід також тяжіє до нівелювання правомірних очікувань іншої сторони судового процесу та до збільшення тривалості, вартості й обтяженості судових проваджень.

137. КРЄС зазначає, однак, що навіть у країнах, які приймають *ius litigationis*, уже створено механізми (наприклад, право оголошувати безнадійні апеляції «очевидно необґрунтованими»), які частково становлять собою «фільтр», що певним чином зменшує надмірне навантаження на апеляційну систему.

138. КРЄС, відповідно, рекомендує запроваджувати контроль за безпідставними апеляціями за допомогою або положень про надання судом дозволу на подання апеляції, або еквівалентного механізму, який убезпечував би від створення перешкод швидкому розгляду обґрунтованих апеляцій.

D. Альтернативне вирішення спорів

139. Рада Європи розробила декілька інструментів щодо методів альтернативного вирішення спорів (АВС)¹⁶. Знаючи про багато позитивних наслідків АВС, серед яких потенційне швидке врегулювання спорів, КРЄС запропонувала, щоб АВС було одним з питань, які слід розглянути на Першій європейській конференції суддів у контексті «управління судовими справами».

140. Перша Європейська конференція суддів продемонструвала важливість АВС для врегулювання спорів на ранніх етапах¹⁷. Очевидно, що хоча АВС не повинно розглядатися, як досконалий шлях позбавлення судів надмірного навантаження, АВС є, безумовно, корисним і дієвим засобом, оскільки робить наголос на згоді сторін, що завжди є бажанішим, ніж судове рішення, виконання якого є завжди обов'язком.

141. У майбутньому КРЄС може вдатися до спеціального розгляду питання АВС. Наразі в межах Висновку, який стосується розумної тривалості судових процесів і ролі суддів у судовому провадженні, КРЄС вважає необхідним

¹⁶ Рада Європи розробила такі рекомендації стосовно альтернативного вирішення спорів: Рекомендація № (98) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо медіації в сімейних справах»; Рекомендація № (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо медіації в кримінальних справах»; Рекомендація № (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо альтернатив судовому розгляду справ між адміністративними органами і сторонами — приватними особами»; Рекомендація № (2002) 10 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо медіації в цивільних справах».

¹⁷ Конференція переважно зосередилася на АВС у цивільних справах.

заохочувати розвиток схем АВС, що особливо підходять для певних типів судових процесів, а також покращення поінформованості громадськості про їхнє існування, про те, як вони діють, і їхню вартість.

142. Оскільки АВС і система правосуддя мають схожі цілі, важливо, щоб правова допомога була наявна для цілей АВС так само, як для стандартних судових процесів. Проте як ресурси правової допомоги, так і будь-які інші державні витрати на підтримку АВС повинні відноситися до спеціального бюджету з тим, щоб відповідні витрати не покладалися на операційний бюджет судів (див. пункт 23 вище).

143. Обговорення в рамках КРЄС було зосереджено на обсязі медіації, ролі судді в медіації під час судового провадження, конфіденційності дій медіатора, можливості того, що суди здійснюватимуть нагляд за підготовкою та акредитацією для цілей медіації, судді діятимуть як медіатори, а також на необхідності судового підтвердження посередницької угоди між сторонами. Окремі дискусії велися у відповідних випадках з питань кримінального права, з одного боку, і цивільного права (а також адміністративного права), з другого боку.

144. Відповідні рекомендації Ради Європи свідчать про те, що сфера застосування АВС не зводиться суто до цивільного судочинства. Межі застосування медіації в кримінальних справах викликають конкретні запитання, на яких було зосереджено обговорення в КРЄС.

145. Кримінальна медіація, на відміну від АВС у цивільних справах, не може бути використана для полегшення поточного навантаження судової системи, хоча медіація в кримінальних справах може чинити профілактичну дію щодо майбутніх злочинів.

146. Рекомендація № (99) 19 зосереджується лише на «медіації» між правопорушником та потерпілим. Однак, хоча й існує потреба в подальшому дослідженні, КРЄС вважає, що сьогодні дискусія стосується ширшої концепції «відновлювального правосуддя», тобто процедур, які дозволяють відхід від звичайного кримінального процесу ще до його початку (невдовзі після арешту), та після того, як він розпочався (як частина процесу винесення вироку), а також навіть під час виконання покарання. Відновлювальне правосуддя надає можливість потерпілим, правопорушникам і іноді представникам громади спілкуватися прямо або непрямо, якщо необхідно — за допомогою медіатора, щодо правопорушення (зазвичай незначного порушення майнових прав або правопорушень, вчинених неповнолітніми) і щодо того, як виправити завдану шкоду. Це може мати наслідком здійснення відшкодування правопорушником на користь потерпілого, якщо потерпілий бажає, або на користь громади, наприклад, шляхом ремонту майна, прибирання приміщень тощо.

147. Таким чином, обсяг застосування відновлювального правосуддя в кримінальних справах не є таким широким, як АВС у цивільних справах. Суспільство може встановлювати «межі дозволеного», поза якими воно не

підтримуватиме вирішення кримінальної справи в жодний спосіб, крім звичайного судового процесу. На відміну від цивільних справ громада також, як правило, є належним учасником процесу відновлювального правосуддя. Повернення правопорушників до громади, якій вони завдали шкоду, у тому числі за допомогою усунення цієї шкоди й залучення громади до вирішення питань боротьби зі злочинністю на її території визначається багатьма засадами відновлювального правосуддя.

148. Чимало аспектів системи відновлювального правосуддя потребують обережнішого втілення, ніж АВС у цивільних спорах, оскільки встановлення контакту між потерпілими та правопорушниками є набагато делікатнішою справою, ніж спілкування двох сторін цивільного спору. Успіх тут частково залежить від змін культури та традицій серед працівників системи кримінальної юстиції, які звикли до звичайної моделі правосуддя, що передбачає судовий процес і покарання.

149. КРЄС обговорила роль судді в медіації, вважаючи насамперед, що звернення до медіації в цивільних і адміністративних процесах може здійснюватися за ініціативою сторін, або судді може бути дозволено рекомендувати сторонам звернутися до медіатора. У таких випадках відмова іноді має вплив на розподіл витрат.

150. Інша система має ту перевагу, що сторони, які в принципі неохочі укладати угоду, змушені розпочати спір. На практиці цей крок може бути вирішальним для виходу з глухого кута в спірній ситуації.

151. У будь-якому випадку сторонам також має бути дозволено відмовлятися від звернення до медіації. Така відмова не повинна порушувати право сторін на судове вирішення справи.

152. Стосовно ролі судді в кримінальній медіації, очевидно, що коли кримінальна справа виводиться з-під звичайного процесу обвинувачення ще до початку судового процесу, суддя зазвичай не відіграватиме жодної ролі. Якщо ж справа переходить до системи відновлювального правосуддя після того, як процес розпочався, потрібна ухвала судді для такого переходу. У різних країнах також існують відмінності в підходах залежно від застосування принципів дискреційного або обов'язкового обвинувачення.

153. З огляду на той факт, що в системі відновлювального правосуддя обов'язки встановлюються для правопорушника, а обмеження можуть застосовуватися в інтересах потерпілого, КРЄС вважає, що було б добре надавати всім примирним угодам відновлювального правосуддя (або, якщо доречно, тим із них, які є більш ніж просте попередження без жодних юридичних наслідків) формальне погодження судді. Це дозволить контролювати правопорушення, які можуть дати привід застосувати відновлювальне правосуддя, а також контролювати умови, які гарантують дотримання права на справедливий суд та інших положень Конвенції.

154. Чи повинні дії медіатора бути конфіденційними? Обговорення в КРЄС показують, що відповідь на це питання має бути позитивною щодо цивільних

та адміністративних спорів. Намагання досягти згоди означає загалом, що сторони повинні мати можливість розмовляти з медіатором на умовах конфіденційності про можливі пропозиції щодо врегулювання спору, не розголошуючи цю інформацію.

155. Проте було б корисно визначити, чи має бути конфіденційність абсолютною, чи вона може бути знята за згодою сторін. Також слід запитати, чи можуть документи, які використовувалися під час процедури медіації, бути представлені в суді у випадку, коли медіація була неуспішною.

156. Оскільки процедура медіації ґрунтується на згоді, КРЄС вважає можливим знімати конфіденційність у разі згоди сторін. З другого боку, без такої згоди суддя не може брати до уваги документи, які визначають позицію однієї сторони, або пропозиції, зроблені медіатором для врегулювання спору. Відкритим залишається питання про те, чи може суддя та якою мірою (як це дозволяється в окремих юрисдикціях) враховувати відмову від проходження медіації або від згоди на мирне врегулювання при постанові ухвал стосовно судових витрат та витрат.

157. Що стосується конфіденційності при АВС у кримінальних справах, КРЄС вважає, що, оскільки правопорушник повинен говорити відверто протягом процедури відновлювального правосуддя, конфіденційність має поширюватися також і на цей тип АВС. Це становить проблему, особливо в тих системах, де обвинувачення є обов'язковим, стосовно наслідків визнання інших правопорушень з боку порушника або щодо правопорушень осіб, які не беруть участі в процесі медіації¹⁸.

158. Як у кримінальних, так і в цивільних та адміністративних справах КРЄС підкреслює необхідність того, щоб системи АВС були тісно пов'язані з судовою системою, оскільки медіатори повинні мати відповідні професійні навички і кваліфікацію, а також бути неупередженими і незалежними для виконання цих обов'язків.

159. Тому КРЄС наголошує на важливості підготовки для проведення медіації.

160. Звернення до медіаторів або установ медіації поза межами судової системи є допустимим варіантом, якщо судова інституція може наглядати за компетентністю таких медіаторів або приватних установ, а також за умовами їхнього втручання та за вартістю відповідних послуг. КРЄС вважає, що відповідні юридичні норми або судова практика повинні надавати судді повноваження спрямовувати сторони до медіатора, призначеного судом.

161. КРЄС вважає, що самі судді можуть діяти як медіатори. Це дозволить громадськості послуговуватися суддівським досвідом та експертизою. Тим не менше, важливо зберегти неупередженість суддів, зокрема передбачивши, що вони виконуватимуть це завдання в спорах, інших, ніж ті, де вони будуть приймати рішення по справі. КРЄС вважає,

¹⁸ Пункт 14 Додатку до Рекомендації № (99) 19 вказує лише, що «участь у медіації не повинна використовуватися як доказ визнання вини в подальшому провадженні».

що подібні процедури можуть бути вжиті в тих системах, які вже передбачають обов'язок судді намагатися примирити сторони справи.

162. Судовий контроль за призначенням медіаторів є лише одним з елементів системи, покликаної запобігти загрозам, пов'язаним з переведенням вирішення спорів у приватну площину (і можливими обмеженнями матеріальних та процесуальних прав сторін), які можуть виникнути у зв'язку з широким застосуванням АВС. КРЄС вважає, що не менш важливим є те, щоб суди контролювали процедуру медіації та її результат.

163. Під час обговорення КРЄС з'ясувалося, що за певних обставин сторонам може надаватися право врегулювання спору шляхом укладання угоди, яка не підлягає затвердженню суддею. Проте таке затвердження може виявитися необхідним у певних випадках, особливо тоді, коли слід враховувати питання виконання рішення.

164. Принаймні в цьому випадку суддя повинен мати значні наглядові повноваження, зокрема щодо дотримання рівності сторін, безсумнівності їхньої згоди на заходи, передбачені угодою, та стосовно дотримання закону й засад державної політики. Що стосується окремих аспектів медіації в кримінальних справах, КРЄС може вказати на міркування, викладені в пункті 147 вище.

КОРОТКИЙ ВИКЛАД РЕКОМЕНДАЦІЙ І ВИСНОВКІВ

А. Доступ до правосуддя

А.1. Держави повинні забезпечувати поширення доступної інформації про функціонування судової системи (характер справ, що розглядаються; середня тривалість проваджень у різних судах; вартість і ризики у випадку неправильного використання юридичних механізмів; альтернативні засоби вирішення спорів, які пропонуються сторонам; зміст найважливіших судових рішень: див. пункти 12–15 вище).

А.2. Також:

- інформаційні путівники по судовій системі мають бути доступними для громадян;
- самі суди повинні брати участь у поширенні інформації;
- освітні програми повинні включати опис судової системи й пропонувати відвідання судів (див. пункти 16–17 вище).

А.3. Слід розробити стандартизовані форми для процесуальних документів, необхідних для ініціювання й ведення судового провадження, принаймні для певних видів судових процесів (див. пункт 18 вище).

А.4. Повинна бути розроблена технологія, за допомогою якої учасники судових процесів зможуть через комп'ютерні засоби:

- отримувати необхідні документи для подання позову в суд;
- установлювати безпосередній контакт із судами;

— отримувати повну інформацію про характер і обсяг витрат, які їм доведеться здійснити (навіть до відкриття судового процесу), а також щодо визначення передбачуваної тривалості судового процесу, включно до ухвалення судового рішення (див. пункт 19 вище).

А.5. Винагорода адвокатам і судовим працівникам повинна встановлюватися таким чином, щоб не заохочувати здійснення зайвих процесуальних дій (див. пункт 28 вище).

А.6. Має бути передбачено згідно з Рекомендацією (84) 5 (принцип 2-1 Додатку) застосування санкцій за зловживання судовим процесом (див. пункт 28 вище).

А.7. Держави повинні гарантувати право учасника процесу на представлення його справи в суді особисто або через представника на його власний вибір, зокрема, коли має місце спрощений судовий розгляд, провадження по справах із незначним фінансовим інтересом, розгляд справи про права споживачів; проте має існувати положення, що дає можливість судді, як винятковий захід, видавати наказ про залучення адвоката, коли справа викликає особливі проблеми (див. пункти 24–26 вище).

А.8. Державою повинна бути організована система правової допомоги для надання можливості кожному отримувати доступ до правосуддя, що включає не тільки судові витрати, а й юридичні консультації щодо доцільності або необхідності подання позову до суду. Це право має бути забезпечено не тільки для найбідніших, а й, принаймні частково, для людей, середній дохід яких не дозволяє їм самотійно нести витрати судового провадження. Суддя повинен мати можливість брати участь у прийнятті рішень щодо надання допомоги за умови збереження гарантії об'єктивної неупередженості судді (див. пункти 21 і 22 вище).

А.9. Правова допомога має фінансуватися державним органом і покриватися зі спеціального бюджету таким чином, щоб відповідні витрати не відносилися до поточного бюджету судів (див. пункт 23 вище).

В. Якість судової системи та її оцінювання; кількісні статистичні дані; процедури моніторингу

В.1. Якість судової системи залежить від якості інфраструктури, яка може бути оцінена за допомогою критеріїв, схожих на ті, що застосовуються до інших державних послуг, а також від професійних здібностей представників юридичних професій (суддів, адвокатів, прокурорів та помічників суддів), робота яких може бути оцінена лише порівняно зі стандартами права та судової або професійної практики й деонтології (див. пункт 31 вище).

В.2. Слід оцінювати якість судової діяльності (з урахуванням також соціальної та економічної ефективності) за допомогою критеріїв, які інколи схожі на ті, що застосовуються для інших державних послуг (див. пункти 32 та 33 вище).

В.3. Оцінювання діяльності судової системи загалом або окремого суду чи групи судів не слід поєднувати з оцінюванням професійної кваліфікації

окремих суддів, що має інші цілі. Схожі міркування можуть стосуватися діяльності інших представників юридичних професій, що залучені до функціонування судової системи (див. пункти 33 та 34 вище).

В.4. При організації судової статистики слід уникати поєднання оцінювання якості системи правосуддя та професійного оцінювання судді. Зокрема, недоцільним є використання статистики щодо скасування ухвалених судових рішень як єдиного або навіть необхідного індикатора оцінювання якості діяльності судді. Таке саме міркування стосується й інших систем, у яких можлива певна оцінка індивідуальних рішень суддів через системи, відмінні від спостереження за кількістю скасування судових рішень.

В.5. Хоча наразі не існує загальноприйнятих критеріїв щодо статистичних даних, які мають збиратися, мета збирання даних повинна полягати в оцінці правосуддя в його ширшому контексті, тобто у взаємодії правосуддя з іншими чинниками (судді та адвокати, правосуддя та поліція, судова практика та законодавство тощо), оскільки більшість недоліків системи правосуддя походять від браку координації між кількома суб'єктами (див. пункт 39 вище).

В.6. Надзвичайно важливо також підкреслити взаємозв'язок у процедурах збирання даних між якістю правосуддя та наявністю належної інфраструктури й допоміжного персоналу (див. пункти 31 та 39 вище).

В.7. Крім того, «якість» правосуддя не повинна розглядатись як синонім простої «продуктивності» судової системи. Якісний підхід повинен скоріше стосуватися здатності системи відповідати потребі в правосудді згідно із загальними цілями правової системи, серед яких швидкість процедур є лише одним з елементів (див. пункти 38–42).

В.8. Показники якості повинні визначатись широким консенсусом серед представників юридичних професій (див. пункт 43 вище).

В.9. Збирання даних і моніторинг слід здійснювати регулярно, а процедури, що виконуються незалежним органом, повинні передбачати можливість внесення змін до організації судів відповідно до змін у навантаженні суддів (див. пункти 46–48 вище).

В.10. Щоб узгодити реалізацію цієї потреби з гарантіями незалежності судової влади, незалежний орган, згаданий у пунктах 37 та 45 Висновку КРЄС № 1 (2001), повинен мати повноваження відбирати та збирати «якісні» дані, визначати систему збирання даних, оцінювати результати, поширювати їх, а також, враховуючи отримані дані, здійснювати подальший моніторинг діяльності правосуддя. У будь-якому разі держави повинні забезпечити, щоб ця діяльність залишалася в державній сфері для збереження відповідних інтересів, пов'язаних з обробкою даних щодо здійснення правосуддя (див. пункти 43–48 вище).

С. Робоче навантаження й управління справами

Загальні положення

С.1. Слід виконати пропозиції Рекомендації № (87) 18 стосовно зменшення робочого навантаження в судах.

С.2. Держави повинні надати належні ресурси судам, що розглядають кримінальні та цивільні справи, а з суддями (навіть якщо вони не мають безпосередньої адміністративної ролі) слід проводити консультації при вирішенні основних питань сучасного правосуддя та відповідних пріоритетів його розвитку (див. пункти 52–55 вище).

С.3. Судді мають заохочувати врегулювання спорів на підставі згоди (самими сторонами самостійно або за допомогою медіації), оскільки це врегулювання має окреме значення, яке відображає цінності свободи вибору і згоди порівняно з рішенням, яке ухвалює суд (див. п. 50 вище та розділ D вище).

С.4. Загалом бажано в тих країнах, де конституційна система це дозволяє, забезпечити певну гнучкість, яка дозволяє відносно легко переводити суддів або справи між судами, принаймні на тимчасовій основі та за умови згоди суддів, щоб реагувати на зміни в їхньому робочому навантаженні. При закритті певного суду завжди слід урахувати право громадян мати зручний доступ до судів (див. пункти 57–60 вище).

С.5. Слід сприяти розгляду справ суддею одноособово при визначенні вини чи невинності з дотриманням умов, згаданих у пунктах 61–64 вище. КРЄС вважає, що країни також повинні заохочувати навчання та кар'єрний розвиток судді для того, щоб повною мірою застосовувати одноособовий розгляд справ у першій інстанції там, де це можливо, відповідно до досвіду й здібностей діючих суддів та згідно із сутністю провадження (див. пункти 61–64 вище).

С.6. Судді повинні мати одного чи більше особистих помічників, які мають високу кваліфікацію в юридичній сфері і яким судді зможуть делегувати деякі види діяльності (див. пункт 65 вище).

С.7. Позасудові функції, перелічені в Рекомендації № (86) 12, повинні бути довірені органам або особам, іншим ніж судді. Слід зважати на ризики, що виникають у випадку, коли суддям дозволяється виконувати іншу приватну роботу, що може впливати на їхні публічні обов'язки. Суддям не слід забороняти брати участь у роботі відповідних комісій та інших позасудових органів, але при цьому вони повинні бути обережні перед тим, як погоджуватися на призначення, які передбачають прийняття неюридичних рішень (див. пункти 66–69 вище).

С.8. У кримінальних справах правова допомога або безкоштовне юридичне представництво повинні надаватися без оцінювання суті позиції обвинуваченого. КРЄС рекомендує подальше вивчення відмінностей між суттю та серйозністю справ, для яких така допомога чи представництво надається в різних країнах. У цивільних справах слід запровадити відповідні

системи контролю для оцінювання суті позовних вимог заздалегідь (див. пункт 79 вище).

С.9. Стосовно всіх аспектів управління справами порівняльне дослідження досвіду інших держав надає цінне розуміння спеціальних процесуальних заходів, що можуть бути запроваджені; низка заходів обговорювалась детальніше в тексті вище.

Кримінальні справи

С.10. Слід заохочувати додаткові дослідження в окремих країнах, які наразі не мають жодної системи чи еквівалента дискреційного кримінального обвинувачення, з тим, щоб виконати Рекомендацію № (87) 18 (див. пункти 73–77 вище).

С.11. Усім країнам слід розглянути, чи надасть переваг їхнім системам кримінальної юстиції запровадження зменшення покарання в разі визнання вини. Будь-яке таке визнання повинно відбуватися в суді та прийматися суддею. Адвокати повинні мати професійний обов'язок забезпечувати, щоб заява про вину була добровільною та мала намір визнати всі елементи правопорушення, в якому особа обвинувачується (див. пункти 79—89 вище).

Цивільні справи

С.12. Для виконання обов'язку за статтею 6 Конвенції щодо забезпечення «справедливого та публічного розгляду справ у розумні строки» держави повинні надавати адекватні ресурси, а суди — вести справи у справедливий і пропорційний спосіб щодо конкретних сторін та з урахуванням інтересів інших учасників провадження й суспільства загалом. Це означає ведення судового провадження в такий спосіб, що надає його сторонам можливість досягти справедливості ціною, спільномірною з питаннями, що розглядаються, сумою позову та (не применшуючи обов'язок держави забезпечувати адекватні ресурси) власними ресурсами суду, а також дає можливість суду розглянути інші справи в розумні строки (див. пункти 103–104 вище).

С.13. Рекомендація № (84) 5 передбачає головні принципи пропорційного ведення судового процесу, ключем якого є активне управління процесом зі сторони судді. Найважливішим питанням є наступне: судді повинні під час провадження контролювати графік розгляду справ та тривалість процесу, визначаючи чіткі дати та маючи повноваження відмовляти у відстрочці навіть попри бажання сторін (див. пункти 90–102 вище).

С.14. Від сторін має вимагатися визначення своїх доводів та доказів на ранній стадії. Судді повинні мати повноваження в першій інстанції та в апеляції не допускати зміни або подання нових матеріалів після цієї стадії (див. пункти 122–125 вище).

С.15. Держави повинні запровадити: (а) ефективні запобіжні заходи; (б) сумарне, спрощене або прискорене провадження; та (с) процедури для вирішення попередніх питань на ранніх етапах розгляду справи (у тому числі

юрисдикційних питань) та для швидкого вирішення будь-якої апеляції стосовно таких попередніх питань (див. пункти 111–131 вище).

C.16. Судові рішення повинні підлягати негайному виконанню незалежно від апеляції за умови надання гарантії там, де доцільно захистити сторону, що програє, у випадку її успішної апеляції (див. пункти 129–130 вище).

C.17. Країни повинні розглянути можливість запровадження системи контролю за безпідставними апеляціями, щоб запобігти виникненню перешкод для швидкого розгляду обґрунтованих апеляцій.

D. Альтернативне вирішення спорів (АВС)

D.1. Слід заохочувати розвиток систем АВС та підвищувати поінформованість про їхнє існування, про те, як вони функціонують, та їхню вартість (див. пункт 141 вище).

D.2. Правова допомога повинна бути доступна для АВС так само, як і для стандартного судового провадження. Як ресурси правової допомоги, так і будь-які інші державні витрати на підтримку АВС повинні використовувати спеціальний бюджет з тим, щоб відповідні витрати не покладались на поточний бюджет судів (див. пункт 142 вище).

D.3. Хоча кримінальна медіація, на відміну від АВС у цивільних справах, не зменшить робоче навантаження на судову систему, вона може мати превентивний вплив на майбутні злочини. Оскільки Рекомендація № (99) 19 зосереджується винятково на «медіації» між порушником та потерпілим, існує потреба подальшого дослідження ширшої концепції «відновлювального правосуддя», тобто процедур, що дозволяють відхід від нормального судового процесу до його початку (невдовзі після арешту), після його початку (як частина процесу ухвалення вироку) або навіть під час виконання покарання. Система відновлювального правосуддя вимагає обережнішого впровадження, ніж АВС у цивільних справах, оскільки спілкування потерпілих і порушників є набагато делікатнішим процесом, ніж спілкування двох сторін цивільного спору. Успіх системи відновлювального правосуддя залежить частково від змін традицій та культури працівників системи кримінальної юстиції, звичних до формального судового процесу та каральної моделі правосуддя (див. пункти 146–149 вище).

D.4. Звернення до медіації в цивільному та адміністративному провадженні може здійснюватися за ініціативою сторін, або суддя повинен мати повноваження рекомендувати її як альтернативу. Сторони повинні мати право відмовитися від звернення до медіації. Така відмова не повинна порушувати право сторони на вирішення її справи судом (див. пункти 150–152 вище).

D.5. У кримінальній медіації виведення кримінальної справи з формального процесу кримінального переслідування після його початку повинно здійснюватися за ухвалою судді. Всі примирливі угоди в рамках відновлювального правосуддя (або, якщо доцільно, ті, що є більші за просте

попередження без жодних юридичних наслідків) повинні отримувати формальне схвалення судді (див. пункти 151–152 вище).

D.6. Інформація, надана під час дій медіатора в цивільних та адміністративних спорах, повинна бути конфіденційною. Конфіденційність може зніматися у випадку згоди між сторонами. Відкритим залишається питання про те, чи повинен суддя або якою мірою він може враховувати відмову від проходження медіації чи від згоди на мирне врегулювання при винесенні ухвал стосовно судових видатків та витрат (див. пункти 154–156 вище).

D.7. Конфіденційність має застосовуватися до АВС у кримінальних справах, особливо в тих країнах, де обвинувачення є обов'язковим. Це створює проблему того, якими повинні бути наслідки визнання інших правопорушень з боку порушника або щодо осіб, які не беруть участь у процесі медіації (див. пункт 157 вище).

D.8. Як у кримінальних, так і в цивільних та адміністративних справах система АВС повинна тісно пов'язуватися з судовою системою. Відповідні юридичні норми або судова практика повинні наділяти суддю повноваженням направляти сторони до визначеного судом, підготовленого медіатора, який має довести наявність у нього відповідних умінь і кваліфікації, а також необхідної неупередженості та незалежності, необхідних для цієї громадської роботи (див. пункти 157–159 та 161 вище).

D.9. Судді можуть самі діяти як медіатори, оскільки це дозволяє громадськості послуговуватися досвідом та експертизою судді. Тим не менше, слід зберігати неупередженість суддів, зокрема передбачивши, що вони виконуватимуть цю функцію лише в спорах, інших, ніж ті, які вони будуть розглядати та по яких будуть ухвалювати судові рішення (див. пункт 161 вище).

D.10. Угоди про врегулювання в рамках АВС повинні підлягати затвердженню суддею, особливо коли треба звертати увагу на заходи з виконання рішення. У цьому випадку суддя повинен мати суттєві наглядові повноваження, зокрема щодо дотримання рівності сторін, безсумнівності їхньої згоди на заходи, передбачені угодою, та стосовно права дотримання закону й засад державної політики. Що стосується окремих аспектів кримінальної медіації, у цих випадках мають застосовуватися додаткові гарантії (див. пункти 162–164 вище).

**Перелік
документів та інструментів Ради Європи,
що цитуються в цьому Висновку**

- Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів (КРЄС)
«Про стандарти незалежності судової влади та незмінюваності суддів»
- Висновок № 2 (2001) Консультативної ради європейських суддів (КРЄС)
«Про фінансування та управління судами в контексті ефективності
судової влади та статті 6 Європейської конвенції з прав людини»
- Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів (КРЄС)
«Про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів,
зокрема, питання етики, несумісної поведінки та неупередженості»
- Резолюція № (78) 8 Комітету міністрів Ради Європи «Щодо правової
допомоги та консультацій»
- Рекомендація № (84) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на
вдосконалення здійснення правосуддя»
- Рекомендація № (86) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо заходів з попередження й зменшення надмірного робочого
навантаження в судах»
- Рекомендація № (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів»
- Рекомендація № (87) 18 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо спрощення кримінального правосуддя»
- Рекомендація № (95) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо управління системою кримінального правосуддя»
- Рекомендація № (98) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо медіації в сімейних справах»
- Рекомендація № (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо медіації в кримінальних справах»
- Рекомендація (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними
органами і сторонами — приватними особами»
- Рекомендація (2002) 10 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам
«Щодо медіації в цивільних справах»