

УДК 35:347.962

Ю. Ю. ЧУПРИНА

## МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

*Висвітлено зміст і необхідність поширення міжнародних стандартів ефективності судової влади. Проаналізовано стандарти доступності судочинства, його оперативності та своєчасності, стандарти прав людини, принципи європейського правового простору та ін.*

**Ключові слова:** правові стандарти, судова влада, права людини, право, європейські стандарти, ефективність судової влади.

*The article highlights the problems concerning the content and scope of the dissemination of international standards of efficiency of the judiciary. Analyzed the accessibility standards of justice, its efficiency and timeliness, human rights standards and principles of the European legal framework and other standards.*

**Key words:** state power, the judiciary, rule of law, the right form of government, the Constitution of Ukraine.

В умовах інтеграції України до Європейського Співтовариства постає питання відповідності національного законодавства, зокрема у сфері судоустрою, вимогам міжнародних та європейських стандартів, а отже, і реформування вітчизняної правової системи. Формування судової системи, розроблення нормативної бази регулювання судочинства відбуваються з урахуванням міжнародних стандартів, окремих теоретичних положень доктрини та позитивного практичного досвіду зарубіжних держав. Досвід багатьох європейських країн свідчить, що суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень. Тому врахування здобутків європейських держав у сфері судового процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду із прав людини є необхідною умовою розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування судової системи в Україні.

Хоча судовій владі України сьогодні присвячено чимало публікацій (В. Авер'янов, Т. Андрус'як, В. Бринцева, І. Воронов, М. Гнатовський, О. Головащенко, О. Дерюгін, О. Зайчук, А. Закалюк, Л. Ентін, Д. Єрмоленко, М. Козюбра, В. Лазарев, С. Максимов, Л. Москвич, П. Надолішний, Н. Нижник, Д. Притика, А. Пухтецька, С. Серьогіна, Ю. Тодика, В. Халіпов, А. Хворостянкіна, В. Шаповал та ін.). Проте слід зауважити, що питання стандартизації діяльності судових інстанцій останнім часом набуває значної уваги з боку науковців і практиків.

Незважаючи на значну кількість наукових розвідок з теорії і практики функціонування судової гілки влади, залишаються недостатньо розробленими питання теоретичного обґрунтування державної політики щодо запровадження у вітчизняну практику міжнародних стандартів ефективності судової влади.

Метою цієї статті є узагальнення світового досвіду з формування стандартів ефективності функціонування судової гілки влади.

Відповідно до одного з визначень, що наведені в тлумачних словниках англійської мови, “стандарт” – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Значається, що слово стандарт (standard) утворює синонімічний ряд із словом критерій (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для перевірки якості певного об’єкта, незалежно від того, чи сформульовано такі характеристики, як правило або принцип, чи ні. Отже, стандарт – це певний зразок (еталон, модель), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об’єктів чи явищ [3, с. 151]. Таким чином, стандарти судочинства є складовою частиною міжнародних стандартів прав людини, оскільки вони покликані забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини. Судочинство є важливою гарантією законності реалізації суб’єктами їх прав та обов’язків; надає можливість визначити якість їх виконання; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх обов’язків; сприяє поновленню порушених прав, свобод та законних інтересів суб’єктів.

Отже, стандарти судочинства можна визначити як систему правових норм, принципів і правових звичаїв, що встановлюють обов’язковий (мінімальний) рівень гарантованості прав особи в судовому процесі та способи реалізації таких прав.

Серед міжнародних стандартів діяльності судів особливе місце займають стандарти доступності судочинства, його оперативності та своєчасності. Дані стандарти діяльності визначені Системою стандартів і вимірювань успішності судів, яку було розроблено в США ще в 1987 р. Відповідно до положень даної системи, доступність як стандарт діяльності суду передбачає його відкриту діяльність, можливість бути присутніми на судових засіданнях, зручність використання самого приміщення суду, право брати участь у судових засіданнях, незважаючи на наявні в особи фізичні вади, повага до особи з боку працівників суду, справедливий розмір судових зборів. Оперативність і своєчасність відображає дотримання строків вчинення процесуальних дій судом, починаючи з моменту відкриття провадження у справі до моменту вручення стороні копії рішення. Справа повинна бути розглянута в найкоротші строки і не перевищувати встановлений законодавцем строк розгляду справи [2].

До системи міжнародних актів, що закріплюють стандарти прав людини, належить і Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., яка встановлює механізм міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини, що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або Протоколів до неї.

Для розуміння поняття європейських стандартів необхідно брати до уваги поняття європейського правового простору, який визначають як правову систему у стані становлення, складовими якої є юридичні норми, принципи та стандарти, вироблені в рамках регіональних міжнародних організацій (Ради Європи, ОБСЄ, ЄС) [1, с. 10–12]. Найважливішою складовою європейського правового простору щодо захисту прав людини (як за критерієм кількості держав-членів, так і за переліком прав, що гарантуються) є Рада Європи. Саме в актах Ради Європи містяться детально

регламентовані гарантії прав особи в судовому процесі, певні стандарти такого процесу, яким і присвячується ця стаття.

Разом із тим термін “європейські стандарти” для більш детального вивчення можна розглядати не тільки на рівні Ради Європи (під такими стандартами маються на увазі положення Конвенції 1950 р. та практика їх застосування Європейським судом із прав людини, яка є надзвичайно важливою в аспекті тлумачення Конвенції, забезпечення уніфікованого застосування її норм всіма державами-учасницями та істотно впливає на формування єдиних європейських стандартів) [4, с. 9–10], але і на рівні правових систем окремих європейських держав, оскільки досвід останніх є цікавим щодо його впливу на еволюцію європейських стандартів судового процесу та практики їх втілення у національному законодавстві, національній судовій практиці та правовій доктрині [5].

Реалізація принципу верховенства права є неможливою без забезпеченої можливості доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду. Конвенція про захист прав та основоположних свобод людини пов’язує ефективність судової системи з такою властивістю, як справедливість.

Проте відповідно до ст. 13 Конвенції, кожен, чий права та свободи, викладені в Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі, незважаючи на те, що таке порушення здійснюється офіційними особами. Отже, орган, про який мова йде у цій статті, не обов’язково є судом, проте важливо, щоб він міг забезпечити ефективний засіб правового захисту.

Однією з правових передумов забезпечення доступу до суду є наявність суб’єктивного права особи на судовий захист, яке прямо впливає з конституційного положення про судовий захист прав і свобод людини (ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 55 Конституції України). Щодо цивільних справ право на суд означає, що кожен громадянин має можливість подати до суду позов стосовно його цивільних прав чи обов’язків (Рішення ЄСПЛ від 21 лютого 1975 р. у справі *Golder v. United Kingdom*, *Publ. Court, Series A*, vol. 18); у кримінальних справах це означає те, що жодна санкція не може бути застосована інакше як судом чи під контролем суду (Рішення ЄСПЛ від 27 лютого 1980 р. у справі *Deweert v. Belgium*, *Publ. Court, Series A*, vol. 35). Щодо адміністративних справ вказане право полягає в тому, що кожен, хто вважає, що втручання адміністративної влади у здійснення його цивільного права є незаконним, повинен мати можливість подати відповідну заяву до суду, який відповідає вимогам ст. 6 Конвенції (Рішення ЄСПЛ від 23 вересня 1982 р. у справі *Sporrong and Lönroth v. Sweden*, *Publ. Court, Series A*, vol. 52). Відповідно, кожен, хто вважає, що санкція, застосована щодо нього адміністративним органом, є незаконною, повинен мати можливість оскаржити накладення цієї санкції в суді [5].

Наступною правовою передумовою реальної доступності суду є нормативне закріплення й реальне утвердження рівності громадян перед законом і судом. Рівний доступ до суду означає, що не встановлюється жодних обмежень для осіб за будь-якими ознаками (майновий ценз, освіта, мова, належність до певної соціальної групи) у разі звернення до суду та що громадяни в суді користуються однаковими процесуальними правами і до них застосовуються існуючі норми матеріального

права й однакові правила судочинства. Користуються принципом рівного доступу до суду як громадяни України, так і іноземці й особи без громадянства, за винятками, встановленими Конституцією, законами або міжнародними договорами України.

Доступність суду полягає також у наявності інформаційного матеріалу для відвідувачів суду, який повинен містити відомості: про режим його роботи; розташування служб у приміщенні суду; зразки позовних заяв; банківські реквізити по сплаті судових витрат; список суддів даного суду; перелік справ, призначених до розгляду про прийомні дні суддів; перелік справ, призначених до розгляду; про порядок оскарження судових рішень тощо. Крім того, доступність також пов'язана не лише з можливістю звернутись до суду за захистом, але й з правом знати про свої права як учасника судового процесу, які регламентуються відповідним процесуальним законодавством. Але, на жаль, практика свідчить, що судді не завжди оголошують ці права. Серед прав, які надані особам у судовому процесі з стандартом доступності, пов'язані права знайомитись з матеріалами справи, знімати копії, прослуховувати звукозапис судових засідань. Слід відмітити, що в окремих випадках за відсутності необхідної техніки фіксація судового засідання здійснюється лише за допомогою протоколів [2].

Вимога ефективності також передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми є виписаними в такий спосіб, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо того, як визначити юрисдикцію суду, як обрахувати строки подання скарги проти адміністративного акта), особи, чії заяви були відхилені із підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 р. у справі *de Geouffre de la Pradelle v. France*, *Publ. Court*, Series A, vol. 253-B). Нарешті, у випадку, коли виконання оспорюваного акта вже розпочалося, ефективність права доступу має передбачати можливість заявника вимагати припинення чи попередження його негайного виконання, а у випадку відхилення такої вимоги – проведення судового процесу із ретельністю, яку вимагають наявні обставини (Рішення ЄСПЛ від 23 липня 2002 р. у справі *Janosevic v. Sweden*, no. 34619/97) [5].

Однією з гарантій справедливого судочинства виступає необхідність створення суду відповідно до вимог закону. Так, ст. 6 Конвенції вимагає, щоб вирішення спору здійснювалось трибуналом (*tribunal*). Відповідно до прецедентного права Європейського суду із прав людини, трибунал характеризується (виходячи з автономного тлумачення цього терміна) здійсненням судових функцій, які полягають у вирішенні справ у межах визначеної компетенції на основі принципу верховенства права та за встановленою процедурою. Трибунал повинен також відповідати вимогам незалежності, зокрема від виконавчої влади; неупередженості; строку здійснення повноважень його членами; передбачати у своїй процедурі реалізацію гарантій, які встановлюються ст. 6 (Рішення Європейського суду з прав людини від 29 квітня 1988 р. у справі *Belilos v. Switzerland*, *Publ. Court*, Series A, vol. 132, p. 29) [Там же].

Ефективність судового розгляду пов'язується і з розумним строком судочинства. Критерій розумного строку, про який йдеться в п. 1 ст. 6, є суб'єктивним поняттям, що може варіюватись залежно від того, які саме справи

розглядаються, – цивільні чи кримінальні. Складність справи, підхід органів влади до розгляду конкретної справи, окремі аспекти поведінки заявника, що могли вплинути на продовження строку розгляду, а також певні обставини, які виправдовують більш тривалий строк судового розгляду є тими факторами, які Європейський суд бере до уваги, з'ясовуючи, чи відповідає судова процедура стандартам “розумного строку”. Для української судової системи затягування судочинства є звичайним явищем, що найбільш часто виправдовується існуванням великої кількості справ, ніж здатна розглянути судова система. Але міжнародні стандарти визначають неправомірним продовження державою строків розгляду понад ті, які можна припустити як розумні.

Крім того, хоча це і не впливає із буквального тлумачення п. 1 ст. 6 Конвенції, в окремих державах є обов'язковою досудова стадія розгляду справи відповідним адміністративним органом. Таким чином, відповідність розгляду справи судом зазначеному критерію залежить від тривалості досудової процедури. Саме тому для захисту прав особи доцільним може бути обраховувати строки розгляду із моменту подання скарги до відповідного адміністративного органу.

Європейський суд при розгляді скарг про перевищення розумних строків, про які йдеться у ст. 6, також враховує строки виконання судового рішення, про що буде зазначено далі [5]. До напрямів удосконалення законодавства в цьому аспекті можна віднести такі: процесуальне закріплення скороченої судової процедури, інституту примирення потерпілого з обвинуваченим, наказне провадження, створення в законодавчому порядку процесуальних фільтрів для нескладних справ, які мають остаточно вирішуватися на стадії апеляції. Так, Законом України “Про судоустрій та статус суддів” передбачено зменшення окремих процесуальних строків, серед народів точиться дискусія щодо введення інституту медіації. У процесі здійснення судами України судочинства за новими Цивільним процесуальним кодексом і Кодексом адміністративного судочинства в них виявлено певні упущення й недоречності. Технологія судового процесу має бути спрямована на його прискорення, а не на затягування. У зв'язку з цим необхідно вилучити із процесуальних кодексів вимоги про виготовлення (у випадках, коли це не викликається необхідністю) ухвал у вигляді окремих процесуальних документів і замінити останні технологічними формулярами [3].

Згідно із Загальними принципами Європейської хартії про статус суддів, прийнятою під егідою Ради Європи в 1998 р., кожного судді стосуються вимоги незалежності, неупередженості та компетентності (оскільки не може йтися про незалежність судді, який не володіє достатніми знаннями та досвідом щодо предмету спору). Як зазначив суддя Вищого Адміністративного Суду Польщі у доповіді про ефективність судового контролю над адміністративними рішеннями, особливого значення ці якості набувають щодо суддів адміністративних судів через небезпеку впливу із боку виконавчої влади та практичну необхідність вузької спеціалізації [6]. У судовому процесі незалежність суду – це, перш за все, його можливість вирішувати справи без стороннього неналежного впливу.

Одним з аспектів принципу верховенства права, на якому базується право на судовий розгляд, є принцип правової певності (legal certainty), який, зокрема, передбачає, що якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може

піддаватись сумніву (Рішення Європейського суду з прав людини у справі *Brunărescu v. Romania* [GC], № 28342/95, § 61, ЄСПЛ, 1999-VII від 28 жовтня 1999 р.).

Відповідно до Рекомендації (2003)16 щодо виконання адміністративних та судових рішень у сфері адміністративного права (р. II, п. 1), у випадку невиконання адміністративним органом судового рішення в національному законодавстві має бути передбачено можливість примусового виконання, у тому числі шляхом судового наказу або накладення штрафу. У національному законодавстві, таким чином, має бути передбачено відповідальність адміністративних органів у випадку невиконання чи неналежного виконання судового рішення, а також відповідальність окремих посадових осіб цих органів. Відповідно до п. 2 р. II зазначеної Рекомендації, у випадку, якщо згідно з рішенням суду адміністративний орган є зобов'язаним сплатити певну грошову суму, він повинен зробити це протягом розумного строку. У випадку невиконання рішення суду розмір відсотку, який має сплатити адміністративний орган, не може бути меншим, ніж для приватних осіб у такому випадку.

Отже, для належного захисту прав людини відповідно до вимог міжнародних та європейських стандартів судочинства необхідно забезпечити незалежність, неупередженість і належний рівень компетентності суддів; вільний доступ до суду кожної особи; розгляд справи в розумні строки в ході судового процесу, який відповідає вимогам справедливого процесу; повагу до рішень суду із боку органів влади, що має сприяти ефективності та дієвості таких рішень.

Беручи до уваги, що стандарти Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. є мінімальним рівнем забезпечення прав особи у судовому процесі, а також наявність особливостей їх застосування при розгляді справ, для України важливим є врахування кращих здобутків європейських держав у галузі судового захисту прав особи та стандартів, втілених у їх законодавстві. Так, ці надбання були втілені в положеннях Закону України “Про судоустрій та статус суддів” від 7 липня 2010 р., але сьогодні виникає проблема їх належної реалізації при забезпеченні реалізації закріплених на законодавчому рівні правових принципів та прав особи у правозастосовчій діяльності не лише судових органів, але й органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо застосування стандартів доступного і справедливого судового розгляду, що проводиться відкритим, здійсненим протягом розумного строку незалежним, безстороннім і встановленим законом судом.

#### Література:

1. *Гнатовський М. М.* Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / М. М. Гнатовський. – К., 2002. – С. 10–12.

2. *Дерюгін О. О.* Європейські стандарти судочинства та їх роль в діяльності Господарського суду Хмельницької області / О. О. Дерюгін. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf>

3. *Москвич Л. М.* Міжнародні стандарти ефективності судової системи та їх значення під час проведення судової реформи в Україні / Л. М. Москвич // Вісник Академії адвокатури України. – 2(15). – 2009. – С. 151.

4. *Трагнюк О. Я.* Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00. 11 / О. Я. Трагнюк. – Х., 2003. – С. 9–10.

5. *Хворостянкіна А.* Європейські стандарти адміністративного процесу / А. Хворостянкіна. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf>.

6. *Jacek Chlebny.* Judge of the Supreme Administrative Court, Jyду (Poland). The efficiency of the judicial control of administrative decisions / Chlebny Jacek // First Conference of the Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe “The possibility and scope of judicial control of administrative decisions”. Strasbourg , 2002. – 7-8 October.

*Надійшла до редколегії 03.02.2011 р.*