



## РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО СТАТУСУ СУДДІВ У ХОДІ ПРОВЕДЕННЯ СУДОВО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

ІВАНОЧКО Ірина Богданівна - асистент кафедри європейського права факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка

УДК 341.2:347.962

*В статье проанализированы международные стандарты статуса судей, которые закреплены в Европейской хартии о статусе судей (1998 г.), Рекомендации СМ / REC (2010) 12 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности, заключениях Консультативного совета европейских судей и других международных актах. На основе международных стандартов сформулированы рекомендации по совершенствованию основных институтов судебной власти, а также элементов правового статуса судей, в ходе проведения судебной реформы в Украине.*

**Ключові слова:** міжнародно-правові стандарти, статус суддів, судово-правова реформа, Європейська хартія про статус суддів, Консультативна рада європейських суддів.

На сучасному етапі розвитку політико-правового устрою України виникла першочергова необхідність кардинальних та ефективних змін у судовій гілці влади з метою підвищення ефективності захисту прав людини. Основними каталізаторами процесу реформування стали нагальна потреба відновлення довіри до суддів та судової системи загалом, необхідність у зміцненні незалежності та справедливості правосуддя, а також необхідність реалізації міжнародних стандартів. Зокрема, ці тенденції передбачено Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами (2014 р.), яка вважається стратегічним орієнтиром проведення реформ в Україні на основі міжнародно-правових стандартів. Відповідно до статті 14 угоди на Україну покладено обов'язок забезпечити зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості [1].

Зміни у судовій системі в Україні тривають досить довгий час, частина з яких є позитивними і ефективними (наприклад, запровадження конкурсного відбору суддів, спеціальної підготовки суддів, автоматизованого розподілу справ між суддями та ін.), а інша частина не досягає поставленої мети реформування, а лише створює практичні труднощі (наприклад, недоліки у сфері застосування заходів дисциплінарного стягнення, відсутність законодавчого закріплення критеріїв оцінки такої підстави звільнення судді як порушення присяги, скасування повноважень Верховного суду України як касаційної інстанції та ін.). Тому суспільству потрібна якісно нова судово реформа із прийняттям не лише відповідних законів у цій сфері, а й змінами до Конституції України на основі міжнародних стандартів.

Деякі аспекти зазначеної проблематики були предметом наукового аналізу у працях В. В. Городовенка, В. І. Гуменюка, Л. Є. Виноградової, Л.М. Москвич, О. І. Потильчака, Д. М. Притики, Я. М. Романюка, А. О. Селіванова, О. І. Юшика та ін. Проте, вказані автори лише фрагмен-

тарно досліджували окремі питання впровадження міжнародних стандартів до судової реформи, а комплексні дослідження не проводились.

Метою статті є дослідження міжнародних стандартів щодо статусу суддів та основних проблем їх реалізації у ході проведення судово-правової реформи в Україні.

Однією із першочергових реформ, відповідно до схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», визначено судово-правову реформу [2]. З метою реалізації стратегії Президентом України розроблено та подано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» [3]. Станом на сьогодні Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» набув чинності. Крім цього, беручи до уваги необхідність внесення відповідних змін з питань реформування судової влади до Конституції України, Верховна Рада України створила Тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки законопроекту про внесення змін у сфері правосуддя до Конституції України.

Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» передбачає системні зміни до законодавчих актів. Зокрема, передбачено внесення змін до Закону України «Про Вищу раду юстиції», процесуального законодавства (Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України) та інших нормативних актів, а також закріпив нову редакцію Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зміни, які відображені у законі, спрямовані на реформування судоустрою і статусу суддів, а також судочинства в Україні відповідно до міжнародних стандартів з метою покращення доступності правосуддя та зміцнення незалежності суддів.

Міжнародні стандарти статусу суддів містяться у таких основних міжнародних документах, як Європейській хартії про статус суддів (1998 р.) [3], Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (1983) [4], Рекомендації СМ/

РЕС (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [5], Висновках Консультативної ради європейських суддів) [6], рекомендаціях Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія). Вказані міжнародні документи закріпили стандарти щодо призначення суддів, перебування на посаді та підстави припинення їх повноважень, які необхідно реалізовувати у національне законодавство України у ході проведення судової реформи.

Так, позитивним кроком у напрямку реформування судової влади із дотриманням міжнародних стандартів вважаємо повернення Верховному Суду України реальних повноважень найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції, відповідно до Конституції України, а саме: повернуто право Верховного Суду України вирішувати питання про допуск справ до перегляду.

Заслуговують на підтримку і зміни, що пов'язані із посиленням суддівського самоврядування. Зокрема, законом передбачено створення окремих структур, які будуть долучені при вирішенні питань у сфері судочинства щодо стратегічного планування та питань законодавства, бюджетного та фінансового управління, забезпечення якості та ефективності правосуддя, а також питань дисциплінарної відповідальності. Адже, як правильно зазначають зарубіжні правознавці щодо інституту дисциплінарної відповідальності суддів, то при його розумному і ефективному функціонуванні підвищиться авторитет системи правосуддя в державі [7; 8]. Крім цього, введено критерії та способи проведення оцінки роботи суддів, що відповідає міжнародним стандартам та є новелою у чинному законодавстві України.

З метою покращення доступу до справедливого суду впроваджено механізм, який не дає суду можливості повернути заяву через непідсудність чи неналежність до юрисдикції суду. Так, суд, який отримав заяву, повинен буде самостійно визначити підсудність та передати її за належністю. Це означає, що обов'язок правильно ви-

значити юрисдикцію та підсудність справи буде перекладено із позивачів на суди, що відповідає міжнародним стандартам та практиці європейських країн.

Водночас, не дають позитивного результату зміни щодо відновлення кваліфікаційних класів та обов'язок проходження суддями атестації при зміні кваліфікаційного класу, які були скасовані прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (2010 р.). Вказані зміни, на нашу думку, створюють загрозу для незалежності суддів та нададуть тим органам, які прямо чи опосередковано матимуть вплив на процес присвоєння судді кваліфікаційного класу, адміністративний механізм впливу на суддів.

Однак, запропоновані зміни суттєво не відрізняються від попереднього Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (2010 р.), оскільки вдосконалюються окремо взяті інститути. Тому виникають, у першу чергу, сумніви щодо його реформаторського характеру.

Таким чином, аналіз Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» дозволяє зробити нам висновок, що при реформуванні судочинства міжнародні стандарти щодо статусу суддів враховано частково, а тому, першочерговим є комплексне та повне впровадження міжнародних стандартів та проведення необхідних змін у національному законодавстві.

Зокрема, першочерговими змінами, на наш погляд, повинні бути зміни, пов'язані із позбавлення Верховної Ради України як політичного органу функцій щодо призначення, обрання чи звільнення суддів з посад. Такі зміни забезпечать реалізацію міжнародних стандартів, які передбачені у Європейській хартії про статус суддів (1998 р.), Рекомендації СМ/РЕС (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки щодо забезпечення функціонування органу незалежного від виконавчої і законодавчої влади, який відповідальний за призначення, кар'єру та звільнення суддів та відповідно усунення політичних органів від участі у процедурі обрання, кар'єри суддів чи їх звільненні.

Крім цього, з приводу вказаного висловила свою позицію і Венеціанська Комісія. Так, у своїх Висновках CDL-AD (2010)003 від 16 березня 2010 року, CDL-AD (2010)026 від 18 жовтня 2010 року, CDL-AD (2011)033 від 18 жовтня 2011 року комісія наголошує, що для забезпечення незалежності суддів в Україні необхідно усунути Верховну Раду України, у першу чергу, від процедури обрання суддів. Підтримуємо позицію голови Верховного Суду України Я. М. Романюка, який вважає, що обрання суддів у парламенті має дискреційний характер, оскільки призначення на посаду судді не є належним предметом голосування в парламенті через неможливість виключення небезпеки того, що політичні міркування переважають об'єктивні заслуги кандидата [9, с. 68].

Також слід звернути увагу, що згідно з висновками Венеціанської комісії (Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2007)003, Висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2011)033-е) неправильним є те, що Парламент відіграє певну роль у позбавленні суддівського імунітету[10; 11]. Так, у Конституції України має передбачатись зняття суддівського імунітету не Верховною Радою України, а незалежним судовим органом, відповідальним за призначення та кар'єру суддів.

Крім цього, необхідно обмежити повноваження глави держави, які дають можливість впливати на суди і суддів щодо права ліквідувати суди, переводити суддів з одного суду до іншого. Роль Президента України щодо призначення на посаду судді повинна бути церемоніальною, таке призначення повинен здійснювати виключно на підставі, в межах та згідно з поданням Вищої ради юстиції.

Незважаючи на проведені зміни у порядку призначення членів Вищої ради юстиції, міжнародний стандарт про те, що такий орган повинен складатись із більшості суддів, обраних самими суддями, у кінцевому результаті не реалізовано. Так, п. 1.3 Європейської хартії про статус суддів (1998 р.) [3] та Рекомендація СМ/РЕС (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [5] перед-

бачають створення незалежного органу, відповідального за формування суддівського корпусу, більшість членів якого повинні становити судді, обрані самими судьями. Втілення вказаних пропозицій вимагає не лише змін до Конституції України, а й політичної волі правлячої влади.

Наступним, що необхідно зробити, це реалізувати міжнародний стандарт незмінюваності суддів, який відображений у п. 49 Рекомендації СМ/РЕС (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [5], Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (1983р.) [4, с. 23] та полягає у тому, що судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку. Здійснюючи аналіз практики європейських країн, Консультативна рада європейських суддів у Висновку № 1 (2001) «Про стандарти незалежності судових органів та незмінюваності суддів» (п. 48), вказала, що практика європейських країн, як правило, полягає у тому, щоб судді призначалися на повний робочий час до досягнення офіційного пенсійного віку [12, с. 118]. Таку позицію висловлює більшість науковців та суддів, і яку ми беззаперечно підтримуємо. Так, В. І. Гуменюк вважає, що обрання судді безстроково є виправданим, оскільки незмінюваність є ключовим елементом принципу незалежності суддів [13, с. 124]. В. В. Городовенко вважає, що відмова від призначення на посаду судді строком на п'ять років та призначення на суддівську посаду безстроково посилить незалежність судді під час здійснення ним правосуддя [14, с. 135]. Однак, є науковці і судді, котрі вважають, що необхідно залишити перше строкове призначення на посаду судді. Так, О. І. Ющик вважає, що безстроковість перебування на посаді судді жодним чином не забезпечує його незалежності в тих політичних умовах відчуження влади від народу, які сформувалися в Україні [13, с. 124]. Такої думки дотримується також Д. М. Притика, А. О. Селіванов, зазначаючи, що перше призначення на посаду судді на п'ять років є виправданим у сьогоденні умовах [13, с. 123-125]. На нашу

думку, таке тимчасове призначення не сприяє забезпеченню принципу незалежності суддів у будь-яких політичних умовах та не відповідає міжнародним стандартам.

Ще одним кроком до реалізації міжнародних стандартів є запровадження спеціалізації суддів у судах загальної юрисдикції, що є способом вирішення проблеми перенавантаження справами суддів та прийняття якісного рішення. Так, Консультативна рада європейських суддів у Висновку № 15 (2012) стосовно спеціалізації суддів зазначає, що спеціалізація в судовій системі може вводитися різними способами, найпоширенішим з яких все ж таки є спеціалізація не судів, а суддів (судових палат або відділів), а держава зобов'язана забезпечити, щоб спори між юрисдикціями не обмежували доступ до правосуддя та не були причиною затримок [15]. Існування внутрішньої спеціалізації суддів покращить якість розгляду справ, оскільки окремі категорії справ розглядатимуться судьями, які мають спеціальні поглиблені знання у певній сфері. Це передбачено і Європейською хартією про статус суддів (1998 р.), Рекомендацією СМ/РЕС (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки.

Важливим, на наш погляд, є обов'язок держави на законодавчому рівні передбачити ратифікацію Україною Римського Статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р. У своїх резолюціях № 1300 (2002), № 1336 (2003), № 1644 (2009) Парламентська Асамблея Ради Європи неодноразово закликала держави-члени вжити всіх необхідних заходів для приєднання до Римського Статуту. Необхідність ратифікації та імплементації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р. та пов'язаних з ним документів передбачена також у статті 8 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [1].

Висновки. Врахувавши вказані зміни у процесі судово-правової реформи, Україна в першу чергу забезпечить ефективну реалізацію міжнародних стандартів. Крім цього, це забезпечить поліпшення позиції

України в різних актуальних рейтингах, пов'язаних зі здійсненням правосуддя, в тому числі у Governance Indicators and Rule of Law Index (World Bank Institute), рейтингах Freedom House, World Justice Project (Rule of Law Index), Transparency International (CPI etc.), Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI), WB Doing Business Index, які оцінюють якість правосуддя у державі та доступ громадян до нього, дотримання принципу незалежності суддів.

Таким чином, реалізація міжнародних стандартів у процесі реформування судочинства забезпечить вирішення проблемних питань щодо покращення доступності правосуддя, зміцнення незалежності, приведення системи правосуддя у відповідність до потреб суспільства і, як результат, забезпечить здійснення правосуддя професійним і незалежним судом. Саме тому в основі реформування судової влади повинен застосовуватись новий комплексний підхід, який повинен охопити такі елементи, як доступність до правосуддя, прийняття справедливого рішення та ефективне виконання судових рішень.

Беручи до уваги необхідність докорінних змін судової системи та реформування окремих її інститутів, не варто обмежувати судову реформу рівнем спеціального законодавства, а внести необхідні зміни до Конституції України з метою закладення фундаментальних основ незалежної та ефективної судової влади відповідно до міжнародно-правових стандартів.

#### Література:

1. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, ратифікована Україною 16 вересня 2014 р. Урядовий портал // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/articl?art\\_id=246581344&cat\\_id=223223535](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/articl?art_id=246581344&cat_id=223223535).

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний

вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154.

3. Європейська хартія «Про статус суддів» від 10 червня 1998 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_236).

4. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 р.) // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – С. 22-27.

5. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.

6. Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – 184 с.

7. Terhechte J. Ph. Judicial Accountability and Public Liability. The German “Judges Privilege” Under the Influence of European and International Law / J. Ph. Terhechte // German Law Journal. – 2012. – Vol. 13, No. 03. – P. 313-330.

8. Neubauer D. W. Judicial Process: Law, Court, and Politics in the United States / D.W. Neubauer, S. S. Meinhold. – 5 edition. – Wadsworth Publishing, 2009. – 576 p.

9. Реформування судової влади в Україні. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України Я. Романюка – головному редакторові журналу «Право України» О. Святоцькому // Право України. – 2014. – № 11. – С. 14-73.

10. Висновок Венеціанської комісії щодо законопроекту про судоустрій та законопроекту про статус суддів CDL-AD(2007)003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/dCDL-AD\(2007\)003-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/dCDL-AD(2007)003-ukr).

11. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та інших законодавчих актів України» CDL-AD(2011)033-e [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)033-e).

**АНОТАЦІЯ**

У статті проаналізовано міжнародні стандарти щодо статусу суддів, які закріплені у Європейській хартії про статус суддів (1998 р.), Рекомендації СМ/РЕС (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, Висновках Консультативної ради європейських суддів та інших міжнародних актах. На основі міжнародних стандартів сформувано рекомендації з удосконалення основних інститутів судової влади, а також елементів правового статусу суддів, у ході проведення судово-правової реформи в Україні.

**SUMMARY**

In the article are analyzed international standards concerning the status of judges, which are embodied in the European Charter on the Status of Judges (1998), Recommendation CM / REC (2010) of the 12 Committee of Ministers of the Council of Europe to the member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, conclusion of Consultative Council of European Judges and other international instruments. Based on international standards are formed recommendations for improving the basic institutions of the judiciary and the legal status of judges in the course of judicial reform in Ukraine.

12. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи «Про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів» // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – С. 107-125.

13. Судова влада в Україні: необхідність комплексного реформування. Всеукраїнський форум учених-правознавців та суддів «Утвердження європейської моделі судочинства і верховенства права – пріоритети судової реформи та відновлення суспільної довіри до судів в Україні». Інтерв'ю учас-

ників форуму – журналу «Право України» // Право України. – 2014. – № 11. – С. 9-135.

14. Городовенко В. В. Реалізація принципів статусу суддів у контексті нового етапу судово-правової реформи / В. В. Городовенко // Право України. – 2015. – № 1. – С. 131-142.

15. Висновок № 15 (2012) Консультативної ради європейських суддів стосовно спеціалізації суддів (Париж, 5-6 листопада 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/mss/doc.visn15>.