

ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ НА КОНСТИТУЦІЙНУ РЕФОРМУ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

Розглядаються конституційно-правові питання визначення місця та ролі міжнародних стандартів як чинника проведення конституційної реформи у сфері правосуддя в Україні у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

Наголошується, що важливу роль у проведенні судової реформи в Україні у відповідність до європейських стандартів відіграє Венеціанська комісія. Її висновки є орієнтиром для українського законодавця у процесі прийняття законодавства, націленого на удосконалення судової системи і відновлення довіри до судової влади.

Ключові слова: *судоустрій, конституціоналізм, правосуддя, європейські правові стандарти, конституційна реформа.*

Кулик С. В. Влияние международных стандартов на конституционную реформу в сфере правосудия в Украине

Рассматриваются конституционно-правовые вопросы определения места и роли международно-правовых стандартов как фактора проведения конституционной реформы в сфере правосудия в Украине в современных условиях европейской межгосударственной интеграции.

Подчеркивается, что важную роль в проведении судебной реформы в Украине в соответствии европейским стандартам играет Венецианская комиссия. Её выводы являются ориентиром для украинского законодателя в процессе принятия законодательства,

нацеленного на удосконалення судової системи та відновлення довіри до судової влади.

Ключевые слова: *судоустройство, конституционализм, правосудие, европейские правовые стандарты, конституционная реформа.*

Kulik Sergij. The impact of international standards to the constitutional reform in the justice in Ukraine

The article deals with the constitutional and legal issues determine the place and role of international standards as a factor in the constitutional reforms in the judiciary in Ukraine in modern conditions intergovernmental European integration.

It is noted that an important role in bringing judicial reform in Ukraine in line with European standards played by the Venice Commission. Its conclusions are the benchmark for Ukrainian legislator in the adoption of legislation aimed at improving the judicial system and restore confidence in the judiciary. Of course, the Venice Commission is not binding, they are advisory in nature. According to its Charter, the Venice Commission is an independent advisory body to promote the convergence of the legal systems of the Member States to promote the rule of law and democracy, to assist States in dealing with the functioning of democratic institutions.

Key words: *judiciary, constitutionalism, justice, European legal standards, constitutional reform.*

Причинами нинішньої судової реформи можна назвати необхідність відновлення довіри до судової влади, яка стала одним із головних гасел Революції Гідності. За останні роки судова влада отримала репутацію корумпованої, несправедливої і залежної від влади, вважається, що вона не забезпечувала свого головного призначення – захисту прав і законних інтересів людини у відповідності до закону і положень основоположних міжнародних актів у сфері прав людини – Загальної Декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та іншими.

Іншими обґрунтованими причинами реформи є необхідність усунення виявлених за час існування судової системи незалежної

України недоліків у сфері функціонування судової системи України, визначенні і забезпеченні статусу суддів, їх дисциплінарної та іншої відповідальності, системі оцінювання професійного рівня суддів, критеріїв відбору кандидатів на посаду суддів, призначенні та звільненні суддів тощо. Ці недоліки є прямим наслідком недосконалості законодавчих і інституційних засад судової системи України.

Однак ми забуваємо, що нинішня реформа є черговим етапом історичного розвитку правової системи України. Сучасна судова система України є такою, якою ми створили її за роки Незалежності, в чомусь слідуючи рекомендаціям міжнародних експертів, Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), рішенням Європейського Суду з прав людини та іншим джерелам європейським стандартів і норм, а в чомусь – не виконуючи ці рекомендації. Саме знаходження балансу між існуючими зобов'язаннями України у сфері правосуддя та реальним станом їх виконання є ключовим проблемним питанням на сучасній стадії реалізації конституційної реформи судової гілки влади в умовах європейської міждержавної інтеграції та сприйняття європейських стандартів права на справедливий суд.

Слід відзначити, що проблематика конституційної модернізації системи правосуддя України досить ретельно розглядалася у вітчизняній конституційно-правовій літературі з точки зору окремих її аспектів. Так, протягом останніх років щодо вказаних питань висловлювалися такі видатні конституціоналісти, як М.О. Баймуратов, О. В. Батанов, Д. М. Белов, Ю. О. Волошин, О. В. Зайчук, В. М. Кампо, О. Л. Копиленко, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші науковці.

Аналізуючи джерельно-монографічну базу, можна зробити загальний висновок про досить високий рівень наукової розробки конституційно-правового статусу системи судів України. В той же час, жодне з наявних досліджень не вирішує питання комплексного розкриття перспектив подальшого поглиблення конституційної реформи судоустрою в Україні, що є важливим науково-практичним завданням на сучасному етапі державного та правового будівництва, в частині забезпечення подальшого розвитку та зміцнення реальної

демократії як необхідного інституту країни, що претендує на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та підписала Угоду про асоціацію з цим унікальним інтеграційним об'єднанням.

Вступаючи до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання ухвалити рамковий документ про правову та судову реформи, тобто створити концепцію судової реформи, і забезпечити незалежність судової влади, відповідно до стандартів Ради Європи, зокрема стосовно призначення та перебування на посаді суддів. Однією з важливих умов такої незалежності у вступних зобов'язаннях України було визначено, залучення до процедури призначення суддів професійної асоціації суддів.

Важливу роль у становленні судової системи України відіграло входження нашої держави до системи Європейської конвенції з прав людини. Українська судова система, як і судові системи всіх країн-учасниць Конвенції, стала складовою цього європейського правозахисного простору у сенсі його субсидіарності. Важливо відзначити, що судові реформи відбуваються не лише на національному рівні. Міжнародні судові органи реформуються заради збереження своєї ефективності. Європейський суд з прав людини теж зазнав серйозної реформи. До 1998 року система Європейської конвенції з прав людини складалася з Європейської комісії з прав людини, власне Європейського суду з прав людини і Комітету міністрів Ради Європи, який мав повноваження контролювати виконання рішень Європейського суду і Комісії. В результаті реформи, запровадженої Протоколом 11 до Конвенції у 1998 році, Комісія була скасована і Європейський суд став єдиним органом, який розглядає заяви про порушення Конвенції. Разом з тим, науковці відзначають важливість збереження у системі Конвенції ролі Комітету міністрів РЄ. Збереження контрольної функції цього органу є гарантією збереження ефективності всієї системи Конвенції.

Минулого року виповнилося 20 років членства України в Раді Європи. За цей період ми пройшли величезний шлях реформ і змін, політичних криз і революцій. І чим гостріші були події, тим більше суспільство звинувачувало судову систему як один з найбільших викликів демократії, справедливості і правам людини.

Важливу роль у приведенні судової реформи в Україні у відповідність до європейських стандартів відіграє Венеціанська комісія. Її висновки є орієнтиром для українського законодавця у процесі прийняття законодавства, націленого на удосконалення судової системи і відновлення довіри до судової влади. Звичайно, висновки Венеціанської Комісії не мають обов'язкової сили, вони мають консультативний характер. Відповідно до свого Статуту Венеціанська Комісія є незалежним консультативним органом, покликаним сприяти зближенню правових систем її членів, просувати принципи верховенства права і демократії, допомагати державам у вирішенні проблем функціонування демократичних інститутів. Венеціанська Комісія, діючи у сфері конституційного права, здійснили оцінку законодавства багатьох країн з різних континентів. Її експертний досвід є неперевершеним, вона зробила величезний внесок у приведення конституційного законодавства багатьох країн у відповідність до кращих правових стандартів, однак не можна стверджувати, що всі її висновки отримали належну увагу з боку влади тих країн, законодавство яких досліджувалося.

Наприклад, як відзначає сама Венеціанська Комісія у Звіті про свою діяльність у 2014 році, незважаючи на її велику роботу із законодавством її країн-членів, не всі її рекомендації були враховані.

Комісія підготувала висновок на проект змін до Цивільного процесуального і Кримінального процесуального кодексі Албанії, які стосуються покарання адвокатів та прокурорів за навмисне затягування судового розгляду, та щодо обмеження доступу, шляхом виключення окремих категорій справ, до Верховного Суду через його переважання. Погодившись в принципі з першою зміною, щодо другою Комісія висловила жаль, що не було враховано пропозицію щодо перетворення Суду на касаційну інстанцію, що відповідало б принципам права.

Венеціанська Комісія підготувала висновок на проект змін до Судового кодексу Вірменії у частині системи оцінки суддів. Венеціанська Комісія звернула увагу на неприйнятну практику отримання інструкцій судьями нижчої інстанції від суддів вищої інстанції перед винесення рішень і наголосила на необхідності по-

силення незалежності судової системи, включаючи особисту незалежність одних суддів від інших. Рекомендація була врахована.

У своєму висновку щодо змін до Судового кодексу Вірменії, які стосуються обмеження терміну перебування на посаді голів судів першої інстанції та апеляційних судів Комісія рекомендувала розглянути питання встановлення терміну перебування на посаді голів суддів в рамках конституційної реформи.

У висновку щодо проекту Закону Албанії про суди, який стосується створення суду другої інстанції (апеляційного суду), Комісія відзначає, що її попередні рекомендації щодо положень стосовно складу та кількість суддів, а також кримінальної юрисдикції залишилися неврахованими, що робить ці положення проблематичними.

У своєму висновку щодо змін до адміністративно-, цивільно- та кримінально-процесуальних кодексів Грузії, які стосуються касаційного оскарження. Венеціанська Комісія привітала зусилля грузинської влади х удосконалення системи касаційного оскарження судових рішень, особливо можливість касаційного оскарження на підставі рішень Європейського Суду з прав людини. Водночас Комісія висловила зауваження щодо невизначеності критеріїв прийнятності справ у зазначеному законопроекті та необхідності приведення їх у відповідність із практикою Європейського Суду з прав людини.

Комісія також піддала критиці Закон Грузії про суди за нечітку визначеність критеріїв щодо призначення та просування на посаді суддів та за положення щодо звільнення членів Вищої Ради юстиції парламентом або президентом, зазначивши, що порушення, вчинені членами Ради, мають бути розслідувані не політичним, а незалежним органом.

У висновку щодо змін до Закону Грузії про дисциплінарну відповідальність та дисциплінарне провадження щодо суддів судів загальної юрисдикції позитивно відзначила більшість положень закону, однак висловивши зауваження щодо необхідності встановлення чітких підстав для ініціювання дисциплінарного провадження та посилення процесуальних гарантій.

У висновку щодо проекту Закону Республіки Молдова про дисциплінарну відповідальність суддів Комісія висловила рекомендації

щодо обмеження підстав для звільнення судді виключно серозними порушеннями або здійсненими повторно, а також щодо встановлення критеріїв для відбору кандидатів із числа представників громадянського суспільства до складу Дисциплінарної Ради та щодо посилення ролі суддів-інспекторів у процесі дисциплінарного провадження. У заданому звіті Венеціанської Комісії відзначається, що жодна з цих рекомендацій не була врахована в законі, ухваленому у 2014 році Парламентом Республіки Молдова.

Важливо відзначити, що Венеціанська комісія у своєму висновку на проект Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»¹, окремо зупинилась на питанні призначення суддів. На думку європейських експертів, роль Президента України у питанні призначення суддів повинна бути формальною або церемоніальною та має полягати у виданні указу після того, як було подано відповідну пропозицію щодо кандидатури на посаду суддів.

Крім питання призначення суддів важливу роль відіграють критерії відповідності професійних і моральних якостей судді європейським стандартам. Для України це питання є важливим у сенсі трансформації суддівської моралі від пострадянської правової системи у європейську. У європейських країнах професійний і моральний образ судді формувався по різному.

В країнах Центральної Європи у докомуністичний період судова система була бюрократичною і технічною. Суддя міг судити інших не тому, що він був кращим за них у сенсі моралі і етики, а тому що він знав закон, мав технічні знання кодексів і дотримувався процедури. Певна трансформація образу судді відбувалась у комуністичні та посткомуністичні часи у Європі. Разом з тим, експертна сутність, компетентність і технічний підхід до застосування закону і процедури допомогли більшості суддів зберегти себе у судовій системі при різних режимах. Така величезна задача як заміна усього суддівського корпусу була не під силу новим режимам. Здається, лише Німеччина спромоглася на заміну суддів колишньої НДР після об'єднання.

Разом з тим імідж судді є складовою структури іміджу судової влади. Імідж судді – це його внутрішній і зовнішній образ, який сфор-

мований у свідомості громадськості під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників. Саме тому, характеризуючи імідж судді, слід виділити в його структурі такі елементи: візуальний образ, професійний образ та авторитетний образ. Професійний імідж судді включає в себе сукупність професійних якостей, якими повинен в апіорі володіти будь-який суддя. Професійний імідж судді відображає рівень його компетентності, а також його особистісні морально-етичні якості.

Отже питання компетентності судді часто виносяться на перше місце. Деякі науковці вважають, що компетентність судової влади ґрунтується лише на високому професіоналізмі суддів як носіїв судової влади. Це насамперед відображається на рівні їхньої кваліфікації і визначається теоретичною підготовкою, професійною майстерністю, прагненням до перемоги справедливості, почуттям особистої та професійної гідності.

Повертаючись до питань структури та функціонування судової системи, які, як відзначалося вище, були у полі зору законодавця у на перших етапах судової реформи у 90-х на початку 2000-х, слід зазначити у контексті нинішньої, що Венеціанська комісія, аналізуючи згаданий закон, зауважила, що, якщо функція Президента України в утворенні й ліквідації судів усе ж має залишитися в Конституції, то майбутня конституційна реформа повинна забезпечити чіткий церемоніальний характер цієї функції. Також Венеціанська комісія вважає, що у це питання має вирішуватися у напрямку конституційних змін.

Крім того, на думку Венеціанської комісії, у законі існує низка статей, які зміцнюють або підкреслюють роль Президента України щодо судової системи, їх також можна вважати такими, що підтримують залучення політичних сил до судової влади, хоча й щодо досить формальних питань.

Важливим досягненням згаданого реформаторського закону європейські експерти відзначили зміцнення ролі Верховного Суду України як гаранта єдності судової практики. Враховуючи давній конфлікт у судовій ієрархії, такий крок у судовій реформі має позитивно позначитися не лише на забезпеченні ефективності судової системи, а і на застосуванні процесуального права. Чіткість судової

ієрархії забезпечує належні процесуальні умови для відновлення порушених прав людини, ефективного функціонування судової системи в цілому.

Що стосується даного закону, Венеціанська комісія в цілому оцінила його як послідовний, добре складений і, такий, що по багатьом пунктам враховує попередні рекомендації Венеціанської комісії. Прикладами удосконалення правових засад функціонування судової системи Венеціанська комісія визначила підкреслення у законі формального характеру ролі Президента України в призначенні суддів на випробувальний термін, уведення переліку підстав для відповідальності за «порушення присяги» для того, щоб виключити занадто широкий спектр свободи розсуду дисциплінарних органів, уведення шкали санкцій з дисциплінарної відповідальності, що дозволяють застосування санкцій пропорційним способом, і докладні положення щодо кваліфікаційного іспиту суддів перед їх безстроковим призначенням або кар'єрним підвищенням.

Однак Венеціанська комісія висловила певні зауваження щодо питань, які повинні бути вирішені як на конституційному, так і на законодавчому рівні. Ці зауваження у різній мірі можна сприймати як поради експертів, які намагаються віднайти спосіб і шлях реформи судової системи в умовах, що склалися в Україні.

Повноваження Президента України, приймати рішення про переведення суддів без конкурсу в разі реорганізації або ліквідації судів, на думку Венеціанської комісії повинні обмежуватися переведенням суддів з районів, які не знаходяться під контролем уряду.

Таким чином, для проведення ефективної судової реформи, яка б відповідала європейським стандартам, Венеціанська комісія запропонувала внести зміни до Конституції, оскільки найбільш серйозні проблеми, що стосуються незалежності судової влади в Україні, знаходяться в конституційних положеннях, а не в Законі «Про судоустрій та статус суддів»².

Висновок. На підставі проведеного аналізу можна дійти до найважливішого висновку про те, що судді виконують необхідні обов'язки в кожному демократичному суспільстві, яке поважає верховенство права. Судді повинні захищати права і свободи всіх людей

однаково. Судді мають вживати заходів для забезпечення ефективного й доступного вирішення спорів, вирішувати справи своєчасно та незалежно і керуватися лише законом. Вони повинні наводити переконливі причини своїх рішень і викладати їх у чіткій та зрозумілій формі.

Крім того, всі обов'язкові рішення суддів повинні ефективно виконуватися. Незалежність суддів не означає, що судді не несуть відповідальності за свою діяльність. Консультативна рада європейських суддів наголосила на необхідності підтримки та підвищення якості й ефективності судових систем в інтересах усіх громадян.

Якщо проводиться індивідуальне оцінювання суддів, його метою має бути вдосконалення судової системи та забезпечення її якомога вищої якості. Це слід Незалежність судової влади є передумовою для забезпечення верховенства права та основоположною гарантією справедливого судового розгляду. Незалежності судової влади загрожують різні питання, що можуть негативно впливати на відправлення правосуддя наприклад, відсутність фінансових ресурсів проблеми, пов'язані з початковим навчанням суддів та підвищення їх кваліфікації, незадовільні елементи організації судової влади, а також можливість притягнення суддів до цивільної та кримінальної відповідальності

Відповідно, основне правило будь-якого індивідуального оцінювання суддів повинно полягати в тому, що в процесі його проведення повинна зберігатися повна повага до незалежності судової системи

Якщо індивідуальне оцінювання впливає на кар'єру, заробітну плату та пенсійне забезпечення судді або ж може призвести до звільнення його з посади, є ризик, що суддя, який проходить оцінювання, вирішуватиме справи не на підставі свого об'єктивного тлумачення фактів і законодавства, але таким чином, щоб догодити оцінювачам. Тому оцінювання суддів представниками законодавчої чи виконавчої влади держави є особливо проблематичним. Проте навіть якщо оцінювання проводиться іншими суддями, неможливо повністю уникнути загроз для незалежності суддів. Незалежність судової влади не лише залежить від свободи від неналежного впливу з боку зовнішніх джерел, але й вимагає свободи від внутрішнього неналежного впливу, який у деяких ситуаціях може справлятися через відношення інших суддів у тому числі голів суд.

Хоча порушення етичних та професійних стандартів можуть бути враховані в процесі оцінювання, держави-члени мають чітко відрізнити оцінювання від дисциплінарного провадження та процесів. Принципи гарантування терміну обіймання посади та незмінюваності суддів є традиційними ключовими елементами незалежності суддів; їх необхідно дотримуватися

Таким чином, довічне призначення не повинно припинятися лише через негативну оцінку. Воно має припинятися виключно у випадку серйозних порушень дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом або в разі неминучого рішення, об'єктивно винесеного в процесі оцінювання, стосовно того, що суддя не може або не бажає виконувати свої судові обов'язки відповідно до мінімального прийнятого стандарту. У будь-якому випадку, для судді, який проходить оцінювання, мають існувати належні процедурні гарантії, і це слід ретельно контролювати.

Отже, ту обставину, наскільки система оцінювання суддів, яка впроваджується в Україні в умовах судової реформи, відповідатиме європейським стандартам, покаже час. При цьому вкрай важливо, щоб вона була позбавлена політичного втручання, була зрозумілою як суспільству, так і суддям, і була здатною гарантувати високий професійний і моральний рівень суддівського корпусу, ефективність функціонування судової системи на засадах поваги до прав людини і верховенства права.

1. *Про забезпечення права на справедливий суд* : Закон України від 12 лютого 2015 року // ВВР України. – 2015. – № 18, 19-20. – Ст. 132. 2. *Про судоустрій та статус суддів* : Закон України від 7 липня 2010 року // ВВР України. – 2010. – № 41-42, 43, 44-45. – Ст. 529.

Kulik Sergij. The impact of international standards to the constitutional reform in the justice in Ukraine

The article deals with the constitutional and legal issues determine the place and role of international standards as a factor in the constitu-

tional reforms in the judiciary in Ukraine in modern conditions intergovernmental European integration.

It is noted that an important role in bringing judicial reform in Ukraine in line with European standards played by the Venice Commission. Its conclusions are the benchmark for Ukrainian legislator in the adoption of legislation aimed at improving the judicial system and restore confidence in the judiciary. Of course, the Venice Commission is not binding, they are advisory in nature. According to its Charter, the Venice Commission is an independent advisory body to promote the convergence of the legal systems of the Member States to promote the rule of law and democracy, to assist States in dealing with the functioning of democratic institutions. The Venice Commission, acting in constitutional law, evaluated the legislation of many countries on different continents. Her expertise is unsurpassed, it has made a huge contribution in bringing the constitutional law of many countries in line with the best legal standards, but can not say that all its findings were due attention by the authorities of the countries whose legislation investigated.

It is claimed that the judge's image is part of the structure of the image of the judiciary. Image judges - is its internal and external image that is formed in the minds of the public under the influence of internal and external factors. Therefore, describing the image of judges should be made in its structure the following elements: visual image, professional image and authoritative image. Professional judge's image includes a set of competencies that should have a priori any judge. Professional judge's image reflects the level of his competence and his moral and ethical qualities.

The author believes that the competence of the judiciary is based only on the high professionalism of judges as bearers of judiciary. This is particularly visible at the level of their qualifications and determined theoretical training, professional skill, desire to win fairness, a sense of personal and professional dignity.

Key words: judiciary, constitutionalism, justice, European legal standards, constitutional reform.