

УДК347.97/99:061.1ЄС      І. В. Назаров, канд. юрид. наук, доцент  
*Національний університет «Юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

### **ВИМОГИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДО СУДОВИХ СИСТЕМ КРАЇН – КАНДИДАТІВ У ЧЛЕНИ ЄС ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ВИКОНАННЯ**

Незважаючи на багатовікові історичні традиції судоустрою й судочинства європейські країни продовжують працювати над поліпшенням структури національних судових систем і підвищенням ефективності їх роботи. Тому не менша увага приділяється Європейським Союзом судовим системам тих держав, що прагнуть увійти до складу цього об'єднання держав як повноправні члени.

Структура судових систем окремих європейських країн, їх особливості розглядалися певним чином у роботах Т. М. Анакіної, Я. Андрієнка, О. С. Безнасюка, Л. М. Ентіна, Т. В. Комарової, Л. М. Москвич, А. Осетинського, С. В. Прилуцького, Х. У. Рустамова, Н. В. Сібільової, В. І. Шишкіна, С. Штогуна, М. В. Ярової та ін. Але досвід реформування судових систем кандидатів у члени ЄС ще не розглядався, незважаючи на його важливість у світлі адаптації України до європейських правових стандартів.

Згідно зі ст. 49 Договору про Європейський Союз [1, с. 37] будь-яка європейська дер-

жава, що дотримується принципів свободи, демократії, верховенства права, поважає права й фундаментальні свободи людини, може звернутися для входження до складу ЄС. У 1993 р. у Копенгагені при розгляді питання про можливе розширення в майбутньому свого складу Європейська Рада ЄС дійшла висновку, що країни Центральної і Східної Європи, які виявили бажання, можуть стати членами цього Союзу. Приєднання буде відбуватися як тільки держава зможе взяти на себе зобов'язання членства через відповідність певним економічним і політичним умовам. Зокрема, членство вимагає: (1) щоб країни-кандидати домоглися стабільності інститутів, які гарантують демократію, верховенство закону, дотримання прав людини, повагу й захист меншин; (2) наявності й функціонування ринкової економіки, здатності працювати в умовах конкуренції в рамках Союзу; (3) готовності взяти на себе зобов'язання членства, вклю-

чаючи прихильність цілям політичного, економічного й валютного союзу [3].

Крім того, держави, які подали заявку на вступ до ЄС, ще до цього повинні прийняти *acquis communautaire*, складовою частиною якого є прецедентне право судів ЄС [8, с. 29]. Поняття «*acquis communautaire*» використовується досить широко, але найчастіше вживається саме в контексті приєднання нових держав до ЄС й означає сукупність того, що було досягнуто при виконанні його установчих договорів.

Через таку процедуру проходить кожен кандидат у члени ЄС. Значна увага при цьому приділяється оцінці стану судової системи, ставленню до судової влади й дотриманню прав громадян на справедливий, об'єктивний та ефективний суд. За приклад можна навести характер розвитку взаємовідносин між Хорватією і ЄС.

У червні 2004 р. Європейська Рада надала Хорватії статус кандидата в члени ЄС, після чого розпочалися переговори із цією країною про умови її вступу в Союз. При розробці плану дій у рамках приєднання до ЄС для Хорватії були сформульовані 12 політичних і 3 економічних критерії (глав) членства. При цьому Комісія ЄС зазначила, що імплементація європейських стандар-

тів, адаптація хорватського законодавства до європейського й адміністративна реформа не будуть мати максимального ефекту без розвитку можливостей судової влади. І як висновок – Хорватії належить приділити особливу увагу зростанню судового потенціалу, інакше виникає загроза ефективному здійсненню й дотриманню нового законодавства [9].

У більшості випадків за уваження з боку ЄС з приводу підвищення ефективності роботи органів судової влади справедливій, і Хорватія не виняток. Відповідні інститути ЄС провадили спостереження за станом розвитку судової системи цієї держави із середини 90-х років ХХ ст., коли її судоустрій характеризувався як недостатньо незалежний і неефективний з явним дефіцитом персоналу. Серйозна структурна реформа судової системи розпочалася в країні лише у 2002 р. після прийняття стратегічних документів «Реформа судової системи» й Оперативний план реалізації судової реформи, які визначили комплекс заходів для вирішення недоліків судоустрою країни. Зокрема, зазначалася необхідність створення системи професійної підготовки суддів, зменшення судового навантаження і спрощення судового розгляду. Реалізація названих заходів повинна

була проходити шляхом прийняття нового законодавства, придбання нового обладнання й заповнення судових вакансій.

У 2004 р. були внесені зміни до закону Хорватії «Про суди», спрямовані на (а) перерозподіл справ з метою передачі частини судових справ з одних судів з великим навантаженням до інших аналогічних з меншим обсягом останнього; (б) надання консультантам суддів деяких процесуальних повноважень для зменшення навантаження на суддів; (в) полегшена процедура переведення суддів з одного суду до іншого за їх згодою; (г) внесення змін до процесуальних кодексів для попередження зловживань процедурними можливостями.

Хорватія й надалі продовжила діяльність з приведення своєї правової системи до стандартів ЄС. У центрі цієї роботи знову виявилися проблеми судової влади, боротьби з корупцією й організованою злочинністю. Реформа судової системи стала пріоритетним завданням для уряду країни з огляду на вимоги до вступу в ЄС, що стосуються гарантій верховенства закону. У 2008 р. було схвалено План судової реформи, що ставив перед собою завдання вдосконалювання функціонування судових органів. Головну проблему – хронічне перевищення строків розгляду судових справ – пла-

нувалося вирішувати шляхом установлення контролю Верховного суду за судовим навантаженням, формуванням нової політики з розподілу справ між судами різних юрисдикцій, введенням понаднормової оплати праці суддів і використанням нотаріусів для проведення примусового виконання деяких категорій справ. Проте Європейський банк реконструкції й розвитку зазначив відставання Хорватії в реалізації рекомендацій ЄС з питань верховенства закону, на думку якого, судові процедури залишаються тривалими, є проблемами з виконанням судових рішень, що, у свою чергу, перешкоджає ефективному функціонуванню судів, яким потрібна подальша модернізація [2].

Незважаючи на те, що ключна стадія переговорів про вступ Хорватії до ЄС планувалася на кінець 2009 р., цього не відбулося, оскільки переговори щодо декількох глав не були закриті. Одним з останніх документів, що характеризують оцінку проведених реформ та успіхи держави у підготовці до членства в ЄС, є Доповідь Комісії ЄС «Про прогрес Хорватії» 2009 [4]. Вона окреслила події станом на вересень 2009 р. й наголосила на відсутності прогресу з виконання низки глав (у тому числі глави «Судова влада»), що унеможливило прийняття остаточ-

ного рішення про вступ країни до складу ЄС і ще раз підкреслило велике значення, що надається європейськими країнами інститутам судової влади в сучасному демократичному суспільстві.

У Доповіді було вказано на успіхи у відновленні законодавства в судовій сфері, скорочення судових строків, оптимізацію структури судової системи (зменшення кількості муніципальних судів зі 108 до 67) і в роботі по боротьбі з організованою злочинністю (створені спеціальні судові палати в 4-х окружних судах по розгляду справ про корупцію й організовану злочинність). Але досягнуті успіхи не дозволили позитивно оцінити роботу судів у цілому. До основних зауважень віднесено: (1) недосконалість процедури відбору суддів, недостатню її прозорість та об'єктивність; (2) тотальне порушення строків розгляду справ і наявність значного відсотка справ, що перебувають у суді понад 3 роки; (3) серйозні проблеми з виконанням судових рішень, що ставить під сумнів ефективність судової влади; (4) брак серйозної модернізації судової системи, оскільки цей процес не можна замінити простим злиттям судових органів; (5) відсутність єдиної статистичної системи, що характеризує стан судових справ у судах; (6) необхідність подаль-

шого вдосконалення системи оцінки відповідальності, професіоналізму й компетентності судової влади; (7) потребу в остаточному усуненні можливості політичного впливу на судові органи; (8) неукомплектованість Судової академії кадрами, брак постійного приміщення й необхідного бюджету; (9) невикористання альтернативних способів вирішення спорів; (10) неналежну оцінку характеру впливу судової реформи на ефективність діяльності судових органів.

На підставі цієї Доповіді Європейський парламент 10 лютого 2010 р. прийняв резолюцію, в якій зазначається, що Хорватія повинна була стати членом ЄС ще у 2009 р., цьому перешкодила низка причин. Це були як причини не залежні від Хорватії (світова економічна криза), так і недоліки, позбавитись яких вона не встигла. До значущих причин для ухвалення рішення про вступ віднесено необхідність більш рішучого проведення судової реформи і продовження роботи з усунення зауважень, викладених у згаданій Доповіді з метою уникнення підриву довіри громадян до функціонування судової системи й верховенства закону [6].

Приклад Хорватії наочно показує, що ЄС прийме до свого складу країну, яка не забезпечила відповідності власної судової

системи високим європейським стандартам, навіть якщо будуть виконані інші умови. Після 15 років судової реформи відповідні органи ЄС не можуть оцінити її як достатню й не рекомендують таку державу до прийняття в члени Союзу.

Крім Хорватії з ЄС співробітничать також інші країни, що бажають увійти до його складу. Так, у Повідомленні Комісії ЄС до Ради і Європейського Парламенту від 5 листопада 2008 р. визначаються стратегія й основні завдання взаємної співпраці ЄС і низки держав на 2008 – 2009 рр. [5], до яких віднесено Албанію, Боснію, Герцеговину, Македонію, Сербію, Чорногорію, Косово й Туреччину.

Поряд з умовами у сфері економіки, соціальної політики, державного будівництва й управління, імплементації правових стандартів ЄС висуваються вимоги й до судових систем зазначених країн. У більшості випадків вимоги з реформування судових систем стоять поруч з нагадуваннями про необхідність гарантувати дотримання основних прав людини, з одного боку, й боротьби з корупцією й організованою злочинністю – з другого.

Наприклад, Туреччині (як і Хорватії) пропонується продовжити судову реформу. Інститути ЄС залишаються занепокоєними з приводу незалежності й

неупередженості судової системи цієї країни. Існують претензії й до складу Вищої ради суддів і прокурорів. У 2008 р. ще не були створені регіональні апеляційні суди (Закон про створення регіональних апеляційних судів у 9-ти областях було прийнято у 2007 р. [10], але через недоліки інфраструктури й кадрів вони так і не розпочали своєї діяльності). Були також претензії до якості досудового розслідування, що негативно впливало на справедливість судових рішень.

І хоча Стратегія судової реформи Туреччини [7] в цілому одержала схвалення з боку європейських інститутів, усередині країни вона стала предметом конфліктів як серед політичних сил, так і між різними державними інститутами цієї країни. Значення даної Стратегії для Туреччини вкрай важливе. Цей документ, представлений Європейському співтовариству у 2009 р., було сприйнято позитивно. Він визначив подальший розвиток судової системи держави та способи становлення незалежної судової влади. У цілому Стратегія спрямована на досягнення таких цілей: (а) зміцнення незалежності судової влади; (б) забезпечення її неупередженості; (в) підвищення продуктивності й ефективності судової влади; (г) підвищення професіоналізму суддівського

корпусу; (д) поліпшення системи управління судовими органами; (е) підвищення довіри до судової влади; (є) полегшення доступності правосуддя; (ж) впровадження ефективних заходів щодо запобігання судовим спорам і втілення в життя альтернативних механізмів вирішення виникаючих спорів, що дозволило бо держати швидке, просте, недороге й ефективне їх вирішення і зменшити завантаженість державних судів.

В Албанії теж було досягнуто певного прогресу у сфері реформування судової системи: прийнято законодавчі акти з питань її організації, поліпшено судову інфраструктуру, хоча вона й залишилася неоптимальною. Отже, повноцінної стратегії судової реформи в країні немає. Основні законодавчі акти, що стосуються функціонування Верховного суду й прокуратури, знаходяться на стадії розгляду. Судові рішення (особливо в цивільних справах), як і раніше, виконуються повільно. Інститутами ЄС констатується, що проблему відставання в реформуванні судової системи державою не усунуено, судова інфраструктура залишається неадекватною кількості судів. Судова система продовжує функціонувати незадовільно, тому багато чого ще має бути зроблено для забезпечення її незалежності, прозорості

й ефективності. Зазначається також, що на порядку денному стоїть ключове питання боротьби з корупцією в суддівських органах, а одним зі способів останньої є підвищення відповідальності суддів за свою діяльність.

Реформування судової системи Македонії полягає у створенні нових судів – Апеляційного й Адміністративного, формуванні Ради суддів і Ради прокурорів, Академії підвищення кваліфікації суддів і прокурорів. Однак, як і при оцінці більшості інших Балканських країн, є певні зауваження до забезпечення незалежності судової системи, її ефективності, об'єктивності й підзвітності, а також кваліфікації суддівського корпусу.

При оцінці стану судової влади Чорногорії і прогресу реформування її судової системи ЄС висловлює менше оптимізму й більше рекомендацій. Підкреслюється, що деякий прогрес досягнуто, що пов'язано, зокрема, з прийняттям Плану дій у сфері судоустрою і чинного законодавства, в якому реалізовані приписи нової Конституції щодо судоустрою в країні. Проте основні положення судової реформи, спрямовані на забезпечення незалежності й відповідальності судової системи, й досі на рівні законодавства не проведені, загальна ефективність останньої залишається

ся низькою, надмірно тривалі процедури розгляду цивільних і кримінальних справ викликають занепокоєння, резонансні судові процеси по кримінальних справах про депортацію і зникнення мирних жителів ще в 1992 р. не завершені на даний час.

У результаті аналізу зауважень і рекомендацій інститутів ЄС країнам-кандидатам у члени ЄС та іншим державам, з якими ведеться співробітництво для можливого їх входження до складу Союзу, можна сформулювати основні моменти, на які варто звернути увагу й Україні при проведенні власної судової реформи. Адже в рамках діалогу нашої країни щодо можливої європейської інтеграції уникнути оцінки вітчизняного судоустрою за подібними критеріями не вдасться.

Можна констатувати, що вимоги найбільш загального характеру в судовій сфері зводяться до необхідності держави забезпечити наявність незалежної, безсторонньої, прозорої й ефективної судової влади для забезпечення належного рівня демократії, захисту прав людини і громадянина, відкритості суспільства й захищеності населення. Для цього необхідні наступні заходи: (1) оптимізація структури судової системи, підвищення продуктивності судів, формування відповідної судової інфраструктури; (2) прозора

й об'єктивна процедура відбору суддів; (3) недопущення затягування строків розгляду справ, особливо, якщо це призводить до їх знаходження всередині судової системи понад 3 роки; (4) вирішення проблем щодо виконання судових рішень для забезпечення ефективності судової влади; (5) формування єдиної статистичної системи, що характеризує стан судових справ у судах; (6) підвищення ефективності системи оцінки відповідальності, професіоналізму й компетентності органів судової влади; (7) усунення будь-якої можливості політичного впливу на судові органи; (8) створення всередині судової влади спеціального органу для підготовки суддівських кадрів, підвищення їх кваліфікації й професіоналізму, заповнення всіх суддівських вакансій; (9) упровадження альтернативних способів вирішення правових спорів; (10) регулярне проведення оцінки характеру впливу судової реформи на ефективність роботи судових органів; (11) поліпшення системи управління останніми; (12) підвищення довіри до судової влади; (13) полегшення доступності правосуддя; (14) забезпечення умов для формування органів суддівського самоврядування на умовах рівного представництва в них усіх суддів.

Без виконання зазначених умов судова влада жодної країни не зможе забезпечити необхідний рівень своєї діяльності, в результаті чого опиняться під загрозою всі інші досягнення держави у сфері проведення адміністративної реформи, успіхи політичного балансу, ім-

плементативі європейських стандартів та адаптації чинного законодавства до європейського. А відсутність упевненості Європейського Союзу в стабільності результатів реформ не дозволить йому активізувати намічені інтеграційні процеси.

**Список літератури:** 1. Конституційні акти Європейського Союзу / Упоряд. Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. – К.: Юстиніан, 2005. – Ч. 1. – 512 с. 2. Commercial laws of Croatia an assessment by the EBRD July 2010. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/croatia.pdf> 3. Conclusions of the presidency [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // European Council in Copenhagen. – 1993. – 21-22 June. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf). 4. Croatia 2009 progress report accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. Brussels, 14.10.2009. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eu-pregovori.hr/files/Izvijesce/Progress\\_report\\_2009.pdf](http://www.eu-pregovori.hr/files/Izvijesce/Progress_report_2009.pdf). 5. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009 [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 5.11.2008. [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0674:EN:NOT>. 6. European Parliament resolution of 10 February 2010 on the 2009 progress report on Croatia. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA20100\\_023+0+D\\_OC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA20100_023+0+D_OC+XML+V0//EN). 7. Judicial reform strategy Republic of Turkey [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // Turkish Ministry of justice, Ankara 2009. – Режим доступу: <http://www.sgb.adalet.gov.tr/yrs/Judicial%20Reform%20Strategy.pdf>. 8. Lasok D. Law and institutions of the European Union / D. Lasok. – 7 th ed. – London: Butterworths, 2001. – 947 p. 9. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // Communication from the Commission. Brussels, 20 April 2004. – Режим доступу: [http://www.mvpei.hr/ei/Download/2004/05/31/cr\\_croat.pdf](http://www.mvpei.hr/ei/Download/2004/05/31/cr_croat.pdf). 10. Turkish judicial system [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // Screening chapter 23 judiciary and fundamental rights Agendaltem I: Judiciary. Country Session: Republic of Turkey 12-13 October 2006. – P. 16. – Режим доступу: [http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama\\_files/23/SC23DET\\_Judiciary.pdf](http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/23/SC23DET_Judiciary.pdf).

### ТРЕБОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА К СУДЕБНЫМ СИСТЕМАМ СТРАН – КАНДИДАТОВ В ЧЛЕНЫ ЕС И ОСОБЕННОСТИ ИХ ИСПОЛНЕНИЯ Назаров И.В.

В статье анализируются требования, предъявляемые Европейским Союзом к органам судебной власти стран, желающих войти в состав этого объединения государств в качестве полноправных членов. В качестве примера приводится характер взаимодействия ЕС с Хорватией, Албанией, Сербией, Черногорией, Турцией и другими странами.

*Ключевые слова:* судебная система, суд, Европейский Союз, судебная власть.



### REQUIREMENTS OF THE EUROPEAN UNION TO JUDICIAL SYSTEMS OF THE COUNTRIES – CANDIDATES IN MEMBERS OF EU AND FEATURE OF THEIR EXECUTION

Nazarov I.V.

In article the requirements shown by the European Union to bodies of the judicial power of the countries are analyzed, wishing to be a part of this association of the states as full members. As an example character of interaction of EU with Croatia, Albania, Serbia, Montenegro, Turkey and other countries is resulted.

*Key words:* judicial system, court, the European Union, the judicial power.

*Надійшла до редакції 10.12.2010 р.*

УДК 340.114

**А.П. Евсеев**, канд. юрид. наук  
Национальный университет  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого», г. Харьков;  
**А.А. Присяжнюк**, судья  
Хозяйственного суда Харьковской обл.

## ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕЦЕДЕНТНОГО ПРАВА В ХОЗЯЙСТВЕННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ

Под судебным прецедентом в нашей теории права понимают решение судебного органа по конкретному делу, которое берется за образец при разрешении последующих аналогичных дел. Особое внимание исследователи акцентируют на таких его качествах, как казуистичность, формирование не в процессе правотворчества, а в процессе правоприменения, наличие в нем некоего стандарта, содержащего правовую аргументацию ярко выраженной практической

направленности. В прецедентной системе судебное решение как бы перерастает уровень конкретного правоотношения, начинает применяться многократно, приобретая тем самым качество нормативности.

Частным случаем судебных прецедентов являются прецеденты толкования – юридические суждения судов высшей инстанции, сложившиеся в результате обобщения многолетней судебной практики по конкретным категориям дел и