

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ: ЗАПРОВАДЖЕННЯ КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК

У статті проаналізовано основні положення щодо використання досвіду адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади Європейського Союзу як системи адміністративних заходів щодо створення та організаційно-правових аспектів функціонування Європейського суду правосуддя, суду першої інстанції та спеціалізованих судових палат ЄС, їх взаємодії з національними судами країн-учасниць ЄС щодо правильного застосування або тлумачення національними судами норм європейського права, взаємодії Європейського суду з прав людини з вітчизняними судами.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, європейські стандарти судочинства, Європейський суд, норми європейського права, реформа судової системи.

В статье проанализированы основные положения, связанные с использованием опыта административно-правового обеспечения судебной ветви власти Европейского Союза как системы административных мероприятий по созданию и организационно-правовым аспектам функционирования Европейского суда правосудия, суда первой инстанции и специализированных судебных палат ЕС, их взаимодействия с национальными судами стран-участниц ЕС относительно правильного применения или толкования национальными судами норм европейского права, взаимодействия Европейского суда по правам человека с отечественными судами.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, европейские стандарты судопроизводства, Европейский суд, нормы европейского права, реформа судебной системы.

The article analyzes the main provisions connected with the use of the experience of administrative and legal support of the judiciary branch of the European Union as a system of administrative measures for the creation and organizational and legal aspects of the functioning of the European Court of Justice, the court of first instance and the specialized judicial chambers of the EU, their interaction with the national courts of countries – a member of the EU regarding the correct application or interpretation by national courts of the norms of European law, the interaction of Europe the Russian Court of Human Rights with domestic courts.

Key words: administrative and legal support, European judicial standards, European Court of Justice, European law standards, judicial system reform.

Вступ. Стратегія розвитку судової системи на 2015–2020 роки визначає, що адміністративна досконалість роботи суду, професіоналізм суддів та працівників апаратів судів, ефективна комунікація з громадськістю, максимальна прозорість діяльності судів, сучасні інноваційні технології – все це в комплексі забезпечує ефективність правосуддя загалом, а отже, довіру суспільства до судів [1]. Саме тому важливим є наближення процесів вітчизняного судочинства до кращих європейських зразків. Прикладом впровадження найкращих європейських практик є відкриття 13 жовтня 2017 року в новому Верховному Суді проекту Twinning «Посилення інституційної спроможності Верховного Суду України у сфері захисту прав людини на національному рівні» [2].

Цей проект включає три компоненти: 1) узгодження нормативно-правової бази, яка стосується діяльності Верховного Суду, з кращими європейськими практиками шляхом про-

ведення порівняльного аналізу національного та європейського законодавства щодо діяльності найвищого судового органу та підготовки відповідних правових рекомендацій; 2) підвищення рівня професіоналізму суддів Верховного Суду за допомогою проведення тренінгів, семінарів, конференцій, а також організації навчальних візитів до країн-членів ЄС; 3) посилення адміністративного потенціалу Верховного Суду шляхом навчання працівників цієї установи, поліпшення доступу громадськості до інформації стосовно ролі, статусу та діяльності найвищого судового органу України, а також покращення робочих процесів і системи відеоконференцз'язку [2].

Отже, нині не викликає сумніву той факт, що реформа судової системи є необхідною передумовою для консолідації всіх зусиль у напрямі євроінтеграції, що зумовлює створення належного наукового підґрунтя для втілення євроінтеграційних процесів у системі судочинства.

На загальнотеоретичні аспекти адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади звертали увагу провідні вітчизняні вчені-адміністративісти, зокрема, В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Безпалова, В. Галунько, Е. Додін, В. Ковальська, С. Петков. Безпосередньо досвід європейського судочинства досліджували у своїх працях Т. Комарова, А. Лучинин, Н. Марченко тощо.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз специфічного досвіду країн Європейського Союзу у сфері адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади з метою впровадження норм та стандартів ЄС.

Результати дослідження. За проектом Конституції Європейського Союзу, в об'єднанні має діяти єдина інституційна система, яка спрямовується на досягнення цілей Союзу, пропагування цінностей Союзу, має служити інтересам Союзу, його громадян та його держав-членів і забезпечувати узгодженість, ефективність і наступність політики і дій, які він здійснює для досягнення своїх цілей. Зазначені інституційні рамки включають у себе Європейський парламент, Раду Європи, Раду міністрів, Європейську комісію та суд.

Європейський суд має складатися з Європейського суду юстиції, Верховного суду і спеціалізованих судів. Персональний склад Європейського суду складається з одного судді від кожної держави-члена. Верховний суд мав би включати щонайменше одного суддю від кожної держави-члена. Судді та генеральні адвокати Європейського Суду і судді Верховного суду призначаються спільною угодою урядами держав-членів строком на шість років [3]. І хоча громадяни Франції та Нідерландів не підтримали проекту Конституції ЄС, що призвело до призупинення процесу її ратифікації [4], значна частина її положень знайшла своє відбиття в інших розрізнених нормативно-правових актах ЄС, насамперед основоположних угодах.

У країнах-учасниках ЄС є дві правових системи: національна та загальноєвропейська. На перших етапах існування ЄС між правовими нормами Європейського Союзу та національного права конкретних держав-членів виникали правові колізії, оскільки в Договорі про утворення Європейського Співтовариства та подальших доповнень до нього тривалий час питання про взаємодію національного та загальноєвропейського права не було врегульовано [5–8].

Цю проблему було вирішено кількома рішеннями Суду Євросоюзу, яким було встановлено принцип верховенства права Співтовариства, згідно з яким у разі колізії правових норм пріоритет має загальноєвропейське право, навіть якщо відповідне національне законодавство набуло чинності після законодавчого акта ЄС. Означена обставина зумовлює необхідність аналізу основних правових актів, що регулюють діяльність ЄС, із метою розгляду тих положень, які стосуються організації роботи наднаціональної та національних судових систем. Насамперед серед таких актів варто назвати Договір про Європейський Союз і Договір про заснування Європейського Співтовариства – зі змінами, внесеними Маастрихтським договором 1992 р., Амстердамським договором 1997 р. і актами та договорами про приєднання нових членів, а також Протокол, що встановлює Статут Суду Європейського Союзу [9–11; 5].

В основу Європейського Співтовариства покладено чотири основних загальноправових принципи: 1) рівності; 2) поважання основних прав людини; 3) пропорційності; 4) правової визначеності. Ці принципи використовуються під час тлумачення правових норм Європейським Співтовариством [12].

Від самого початку в Європейському Союзі не ставилось за мету створення розгалуженої судової системи на рівні Співтовариства. Передбачалася тісна співпраця між Судом ЄС і національними судами держав-учасниць Союзу в рамках забезпечення однакового тлумачення й неухильного дотримання угод та інших законодавчих актів, але без підпорядкування судів країн-учасниць Співтовариства Суду ЄС.

В умовах сьогодення судова система Європейського Союзу складається з кількох рівнів, куди входять Суд ЄС, Суд першої інстанції, спеціалізовані судові палати. Національні суди країн-учасниць ЄС, за загальноприйнятою думкою, не входять до складу судової системи ЄС.

Європейський суд правосуддя (European Court of Justice), названий також деякими вченими судом справедливості [13], є інститутом ЄС, вищою судовою інстанцією, рішення якої не можуть бути оскаржені. Він розміщується в Люксембурзі. До складу Суду входить по одному судді від кожної держави-члена (загалом після останнього розширення – 28), яким допомагають вісім генеральних адвокатів. Судді й адвокати призначаються за загальної згоди держав-членів на шестирічний термін. Суд може засідати в палатах або збиратися на пленарні засідання для розгляду особливо важливих чи складних справ і на вимогу держав-членів. Європейський суд виконує дві основних функції: перевіряє на відповідність договорам документи, видані європейськими інституціями та урядами, і тлумачить право Союзу за запитом національних судів (у межах преюдиціальної процедури) [14; 15].

Судді та генеральні адвокати є високопоставленими професійними юристами, які мають повну незалежність і неупередженість. Європейський суд засідає в повному складі лише під час розгляду справ виняткової важливості (наприклад, у разі усунення з посади Єврокомісара, який нехтує посадовими обов'язками). Велика палата Європейського суду, що складається з 13 суддів, розглядає тільки важливі судові справи за клопотанням держави-члена або інституту влади ЄС. Палати з трьох або п'яти суддів розглядають звичайні справи. Європейський суд і кожен його палату очолює голова (голова Європейського суду є також головою Великої палати), який безпосередньо обирається суддями. Голова керує апаратом суду і виконує функцію головування під час судового процесу [16].

Суд першої інстанції Європейської Спільноти було створено 1989 року як допоміжний другий рівень судової влади ЄС. СПІ обирає свого голову на три роки. СПІ має власного канцлера, персонал, проводить засідання у формі пленуму або в палатах у складі по 3 чи 5 суддів. В окремих випадках (наприклад, трудових суперечок) від імені СПІ рішення може ухвалювати один суддя. СПІ розглядає, передусім, суперечки в першій інстанції: скарги на бездіяльність органів ЄС, скасування актів ЄС, позадоговірну відповідальність ЄС, трудові справи та арбітражні справи, апеляції на рішення спеціалізованих палат із питань права [17].

СПІ не має власної адміністративної структури й користується технічною та адміністративною базою Європейського Суду. СПІ має власну Канцелярію, а також призначає секретаря [17].

До компетенції судових колегій входить розгляд позовів у певних галузях. Організаційна структура і склад суддів у кожній судовій колегії мають визначатися в рішенні Ради ЄС. Суд першої інстанції займає місце другого рівня в судовій системі ЄС. Очолює судову систему Європейського Союзу безпосередньо Суд Європейського Союзу. Як перша інстанція Суд ЄС виступає під час розгляду скарг, які можуть бути представлені Комісією ЄС або іншими державами-членами. Як апеляційна інстанція Суд ЄС виступає під час розгляду скарг на рішення суду першої інстанції. Крім того, суд ЄС отримав право розглядати скарги на апеляційні рішення суду першої інстанції, винесені щодо рішень судових колегій, виступаючи таким чином як наглядова інстанція [16].

26 лютого 2001 року було підписано Ніццький договір про внесення змін і доповнень до Договору про ЄС, Договір про заснування європейських співтовариств і деякі пов'язані з ними акти. Для судової системи ЄС Ніццький договір став важливою епохою розвитку, адже дав змогу створити при судах першої інстанції спеціалізовані судові палати за окремими видами позовів [18; 13].

Зазначені палати можуть створюватися Радою Європи (тільки одноголосно) за пропозицією Європейської Комісії після консультацій з Європейським Парламентом. Кількість спеціалізованих судів не обмежена. Однак в умовах сьогодення функціонує тільки один такий суд – Трибунал із питань цивільної служби ЄС, який компетентний вирішувати конфлікти між ЄС та його службовцями [18; 13].

Зважаючи на те, що судова система ЄС включає три судових ланки в межах єдиної судової установи, можна зробити висновок, що в ЄС існує оригінальна інтегративна судова юрисдикція, яка відображає особливості природи права і правової системи ЄС загалом [19].

Протягом останніх років Суд ЄС за допомогою своєї практики зробив серйозний внесок в утвердження пріоритету наднаціонального права, розглядаючи справи Європейської Комісії про недотримання державами-членами нормативних приписів ЄС й інкорпорації директив ЄС у

внутрішнє право держав-членів. Найважливішою обставиною та очевидною тенденцією стала також практика захисту прав приватних осіб, а також прав людини й особлива інтерпретація Судом ЄС Європейської Конвенції про захист прав людини [19–21].

Порівнюючи юрисдикцію Європейського Суду справедливості з юрисдикцією національних судів держав-учасниць, учені роблять висновок, що вона значно ширша. Це забезпечує однакове застосування норм права в усіх країнах-учасниках ЄС. Стосовно країн, які порушують загальноєвропейське законодавство та ухиляються від виконання рішень Європейського Суду справедливості, застосовуються примусові заходи у вигляді штрафних санкцій (penalty payment) [20].

Як уже зазначалося нами вище, національні суди не входять до судової системи ЄС, однак займають чільне місце в системі юрисдикційної захищеності європейського права. Судові установи ЄС не можуть виступати як вища судова установа щодо національних судів. Їхня взаємодія реалізується на основі принципу співробітництва судів та певною мірою на засадах гармонізації процесуального права держав-членів, здійснюваних інститутами Європейського Союзу [21].

Принцип співробітництва судів має вертикальний (ЄС – країни-члени) і горизонтальний (держава – держава) способи втілення. За першим способом, національні суди можна розглядати як перший рівень захисту і застосування норм європейського права, оскільки захист і застосування європейського права забезпечуються не тільки і навіть не стільки Судом ЄС, скільки спільними зусиллями національних судових органів і Суду ЄС [21].

Рішення, винесені національними судовими органами, і тим більше рішення, що набрали законної сили, не підлягають оскарженню й перегляду з боку Суду ЄС. Оскарження в Суді ЄС можливе тільки у разі, якщо справа була розглянута по суті в одній із судових установ ЄС. Це дає підставу для висновку, що судові органи ЄС не можуть виступати як вища судова установа щодо національних судів [22].

Тим не менше Суд ЄС (спільно з Комісією) контролює застосування національними судами європейського права. У разі неправильного застосування або тлумачення національними судами норм європейського права Суд ЄС може, за посередництвом комісії, визнати державу-член ЄС як таку, що не виконує взятих на себе зобов'язань, і, відповідно, зобов'язати вжити необхідних заходів для виконання його рішення [22].

Горизонтальний спосіб виявлення означеного вище принципу полягає в тому, що національні суди держав-членів здійснюють тісну співпрацю у сфері правосуддя, зокрема в питаннях юрисдикції та виконання судових рішень. Взаємодія в цій сфері здійснюється в класичному форматі (міжнародно-правовому) на основі щонайменше двох міжнародних угод [21; 23].

Право Європейського Союзу має наднаціональний характер і є складовою частиною національного законодавства усіх країн-членів, а тому коли перед національним судом чи трибуналом країни-члена ЄС постає питання, пов'язане із законодавством ЄС, він зобов'язаний його дотримуватися. Юридичні та фізичні особи також можуть звертатися за захистом своїх прав, які надані їм правом ЄС, безпосередньо до своїх національних судів.

Система права ЄС побудована на такому фундаментальному принципі, як верховенство права ЄС, і тому часто під час розгляду справ національними судами вони стикаються з необхідністю тлумачення права ЄС для винесення рішення за тією чи іншою конкретною справою. Оскільки у праві ЄС діє принцип єдиного тлумачення та застосування права ЄС на території всього Співтовариства, природно, що національні суди компетенцією щодо тлумачення права ЄС не наділені, тому що це призвело б до виникнення різних тлумачень у кожній країні-члені, які б були їм найбільш сприятливі. Саме тому компетенція тлумачити право ЄС була закріплена за Судом ЄС, а на національні суди країн-членів було покладено обов'язок неухильно дотримуватися винесених рішень Суду ЄС. Такі норми є джерелом прав та обов'язковими для всіх, на кого вони поширюються, будь то держави-члени ЄС чи приватні особи, які є сторонами у правових відносинах, які регулюються правом ЄС.

Компетенцію Суду ЄС тлумачити право Співтовариства визначено ст. 234 Договору про ЄС. За цією статтею Суд ЄС уповноважений виносити преюдиціальні рішення стосовно тлумачення Договору про ЄС, дійсності і тлумачення рішень інститутів Співтовариства та Європейського Центрального Банку та тлумачення статутів органів, створених за рішенням Ради ЄС [24].

Таким чином, засновники Договору про ЄС знайшли відповідний засіб забезпечення єдиного правового поля: це преюдиціальні рішення за преюдиціальними запитами до Суду ЄС щодо тлумачення європейського права [25].

Таким чином, вважаємо, що аналіз передового досвіду адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади дав змогу визначити, що судді в деяких країнах-учасниках

Європейського Союзу (наприклад, Литви, Польщі, Франції, ФРН, Швеції) призначаються на посаду безстроково з вузького кола юристів освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» на основі подання органів суддівського самоврядування за умови попередньої роботи на посаді помічника судді та тривалого додаткового стажування і навчання (близько 10 років), кандидати на посаду судді проходять навчання в національних школах суддів на основі програм, що прищеплюють їм високу правову культуру і стандарти єдиного тлумачення права; Міністерство юстиції займається матеріально-технічним забезпеченням діяльності судів і судової системи, зокрема питаннями виплати заробітної плати суддям і будівництва нових приміщень судів; національні судові адміністрації здійснюють безпосереднє адміністративно-правове забезпечення в судах.

Висновки. Отже, стандартами адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади ЄС є система адміністративних заходів щодо створення організаційно-правових аспектів функціонування Європейського суду правосуддя, суду першої інстанції та спеціалізованих судових палат ЄС, їхньої взаємодії з національними судами країн-учасниць ЄС щодо правильного застосування або тлумачення національними судами норм Європейського права.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, затверджена Радою суддів України 11 грудня 2014 року. За підтримки Проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні». URL: http://www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2015/02/Karen_ua.pdf.
2. Найкращі європейські практики в оновленому Верховному Суді // Верховний суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/FA3F779D0357E826C22581B7004E23BD](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/FA3F779D0357E826C22581B7004E23BD).
3. Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. OJ C 169. EUR-LEX. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003XX0718(01)).
4. Референдум по Конституции ЕС в Нидерландах. Еще один удар по ЕС и евро? // Репортер: інформаційний портал. URL: <http://ua-reporter.com/novosti/11607>.
5. Treaty Maastricht consolidated version 1992. Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
6. Treaty of Amsterdam 1997. Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
7. Treaty establishing the European Economic Community (EEC Treaty) (1957). Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
8. Treaty Lisbon consolidated versions (2008, 2010, 2012). Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
9. Treaty on the Functioning of the European Union consolidated versions (2008, 2010, 2012). Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
10. Treaty amending budgetary provisions 1970. Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
11. Treaty Amsterdam consolidated version 1997. Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
12. Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM Treaty) (1957). Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
13. Комарова Т.В. Становление структуры Суда Европейского Союза // Журнал научных публикаций. 2014. URL: <http://jurnal.org/articles/2013/ uri120.html>.
14. Загальна характеристика основних етапів європейської інтеграції та їх правове закріплення (лекція, 1993 р.) // Економічна онлайн-бібліотека. 2015. URL: <http://bibl.com.ua/ekonomika/2032/index.html>.
15. Устройство Европейского суда справедливости. FINECO. 2014. URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropeiskogo-syda-spravedlivosticzast1.php>.
16. Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC Treaty) (1951). Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.

17. Повноваження суду першої інстанції. Інформаційний веб-портал E-WORKSUA. 2016. URL: http://e-works.com.ua/work/5981_povnovajennya_sydy_pershoi_instancii.html.
18. Treaty of Nice 2001. Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types_of_documents_in_eurlex.html.
19. Комарова Т.В. Суд Європейського Союзу: еволюція структури / Юридична осінь 2012 року: зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (13 листоп. 2012 р.). Х., 2012. С. 79–82.
20. Марченко М.Н. Европейский Союз и его судебная система. М., 2014. 288 с.
21. Судебная система европейского союза. Соціальна мережа науковців. URL: <http://www.science-community.org/uk/node/16130>.
22. Лучинин А. Л. Особенности механизма имплементации европейского права: дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Казань, 2006. 177 с.
23. Место национальных судов в судебной системе ЕС. PRAVOUCH. URL: <http://pravouch.com/evropeyskoe-pravo-uchebnik/mesto-natsionalnyih-sudov-sudebnoy-15390.html>.
24. Маастрихтський договір : договір про створення ЄС 07.02.1992 // ВРУ: офіційний веб-портал. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
25. Преюдиціальні рішення Європейського Суду у механізмі реалізації права ЄС. URL: http://yurincom.com/ru/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=431.