

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/.99(410):061.1ЄС

ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ХОРВАТІЇ

STAGES OF REFORMING THE CROATIAN JUDICIAL SYSTEM

Назаров І.В.,
д.ю.н., доцент, професор кафедри
організації судових та правоохоронних органів
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті аналізується історія розвитку та формування сучасної структури судової системи Хорватії, чинники, що вплинули на види спеціалізації судів країни, порядок взаємодії судів з іншими державними органами. Звертається увага на механізми приведення судової системи Хорватії у відповідність до єдиних європейських стандартів і можливість застосування позитивного досвіду країни у процесі судової реформи в Україні.

Ключові слова: суд, судова влада, судова система Хорватії, судді, європейські стандарти.

В статье анализируются история развития и формирования современной структуры судебной системы Хорватии, аспекты, определяющие виды специализации судов страны, порядок взаимодействия судов с иными государственными органами. Обращается внимание на механизмы приведения судебной системы Хорватии в соответствие с едиными европейскими стандартами и возможность применения позитивного опыта страны в процессе судебной реформы в Украине.

Ключевые слова: суд, судебная власть, судебная система Хорватии, судьи, европейские стандарты.

The article analyzes the history of the development and formation of the modern structure of the judicial system of Croatia, the aspects determining the types of specialization of the courts of the country, the order of interaction of courts with other state bodies. Attention is drawn to the mechanisms for bringing the judicial system of Croatia in line with the common European standards and the possibility of applying the positive experience of the country during the judicial reform in Ukraine. Attention is drawn to the current structure of the Croatian judicial system. The competence of general, administrative, commercial courts, the Supreme Court of Croatia and others is considered separately. Analysis of Croatian court administration is provided. It is concluded that within the framework of adaptation to the European standards Croatia continues to reform its own judicial system. The country actively cooperates with the relevant European Union institutions and takes into account their recommendations on many issues of government and governance, which should ensure a higher level of democracy, the protection of human rights and citizens, the openness of society and the protection of the population. Such recommendations are also given on issues related to the country's judicial system and the status of judges. And for Ukraine, the example of Croatia clearly shows that the European Union will not accept a country that has not ensured compliance of its own judicial system with high European standards, even if other conditions are met.

Key words: court, judicial power, judicial system of Croatia, judges, European standards.

Коли йдеться про необхідність дати оцінку структурі судової системи сучасної країни, завжди необхідно звертати увагу на історичні особливості формування та чинники, що обумовлювали зміни під час реформування органів судової влади. Також необхідно враховувати факт входження країни до наддержавних об'єднань. Наприклад, Європейський Союз поєднує країни з різними формами державного устрою, з різними формами правління й багатотисячними традиціями. Але при об'єднанні ці країни пішли на певні поступки для досягнення компромісу, здатного забезпечити їм більш комфортний, упевнений і безпечний спільний розвиток. На які поступки пішли у Хорватії під час розвитку органів судової влади і які елементи судоустрою залишили незмінними, можна довідатися лише при зверненні до її історії. І такий досвід є надзвичайно актуальним і для України.

Питання судово-правової реформи на прикладі європейських країн, у т. ч. Хорватії, та адаптації вітчизняних судів до європейських стандартів розглядалися певним чином у роботах: Т. Анакіної, Я. Андрієнко, Л. Ентіна, Т. Комарової, Р. Куйбіди, Н. Малихіної, Л. Москвич, А. Осетинського, С. Прилуцького, Х. Рустомова, В. Сердюка, М. Сірого, В. Шишкіна, С. Штогуна, М. Ярової та ін. Але поза увагою залишились причини формування сучасної структури судової системи Хорватії та не проводився аналіз того, як держава виконувала рекомендації Європейського Союзу з питань реформування своєї судової системи.

Згідно зі ст. 49 Договору про Європейський Союз (далі – ЄС) [1, с. 37], будь-яка європейська держава, що

дотримується принципів свободи, демократії, верховенства права, що поважає права і й фундаментальні свободи людини, може звернутися для входження до складу ЄС. Звернення направляється до Ради ЄС, що має прийняти з цього питання одностайну ухвалу після консультації з Комісією й одержання згоди Європейського Парламенту, що також повинен прийняти рішення абсолютною більшістю голосів.

Через таку процедуру проходить кожен кандидат у члени ЄС і значна увага приділяється оцінці стану судової системи, ставленню до судової влади й дотримання прав громадян на справедливий, об'єктивний й ефективний суд.

У червні 2004 р. Європейська Рада надала Хорватії статус кандидата в члени ЄС, після чого почалися переговори із цією країною про умови її вступу в ЄС. При розробці плану дій для Хорватії в рамках руху до членства в ЄС були сформульовані 12 політичних і 3 економічних критерії членства. А здатність взяти на себе зобов'язання членства оцінювалася за 29 критеріями (з 35 можливих). І при цьому Комісія ЄС зазначила, що імплементація європейських стандартів, адаптація хорватського законодавства до європейського й адміністративна реформа не досягнуть свого максимального ефекту без розвитку можливостей судової влади. І, як висновок, Хорватія повинна приділити особливу увагу зростанню судового потенціалу, інакше виникає загроза ефективному здійсненню й дотриманню нового законодавства [2].

Відповідні інститути ЄС проводили спостереження за станом розвитку судової системи Хорватії із середини

90-х років XX ст., коли судоустрій країни характеризувався як недостатньо незалежний й неефективний з явним дефіцитом персоналу. Серйозна структурна реформа судової системи почалася в країні лише у 2002 р. після прийняття стратегічного документа «Реформа судової системи» й Оперативного плану її реалізації. Стратегія визначила комплекс заходів для вирішення структурних недоліків судоустрою країни. Зокрема зазначалася необхідність створення системи професійної підготовки суддів, зменшення судового навантаження й 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 «Про суди», спрямовані на: а) перерозподіл справ з метою передачі частини судових справ з одних судів з великим навантаженням до інших аналогічних судів з меншим обсягом навантаження; б) надання консультантам суддів деяких процесуальних повноважень для зменшення навантаження на суддів; в) полегшення процедури переведення суддів з одного суду до іншого за їхньою згодою. Крім того, було внесено зміни у процесуальні кодекси для попередження зловживань процедурними можливостями.

Хорватія й далі продовжила роботу із приведення своєї правової системи до стандартів ЄС. І в 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 із вступу в ЄС. У 2008 р. був схвалений План судової реформи, що ставив перед собою завдання вдосконалення функціонування судових органів. Головною проблемою – хронічне перевищення строків розгляду судових справ – планувалося 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 використання 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 цього європейського інституту, судові процедури залишаються тривалими, є проблеми з виконанням судових рішень, що, у свою чергу, перешкоджає ефективному функціонуванню судів, потрібна подальша модернізація судів [3].

Нині судову систему Хорватії становлять: а) трибунали з розгляду нетяжких злочинів (petty offence tribunals); б) Вищий трибунал Республіки Хорватії з розгляду нетяжких злочинів (The High Petty Offence Tribunal of the Republic of Croatia); в) муніципальні суди (municipal courts); г) окружні суди (county courts); д) комерційні суди (commercial courts); е) Вищий комерційний суд Республіки Хорватія (The High Commercial Court of the Republic of Croatia); є) адміністративні суди на чолі з Вищим адміністративним судом Республіки Хорватія (The Administrative Court of the Republic of Croatia).

Основним нормативним актом, що регламентує структуру судової системи країни, є Закон Республіки Хорватія «Про суди» [4]. Цим Законом суди визначаються як державні органи, які здійснюють судову владу автономно й незалежно у законних межах компетенції і юрисдикції (ст. 2 Закону Республіки Хорватія «Про суди»). Вищим судовим органом країни є Верховний суд (ст. 13 Закону Республіки Хорватія «Про суди»). Є також орган конституційної юрисдикції – Конституційний суд, діяльність якого регламентується окремим законом [5]. Всі судові органи Республіки можна поділити на п'ять видів: 1) загальні суди; 2) комерційні суди; 3) суди з розгляду нетяжких злочинів; 4) адміністративні суди; 5) конституційний суд.

Залежно від виду судів, судова система має три або два рівні. При цьому Конституційний суд країни є єдиним

органом конституційної юрисдикції й, входячи до складу судової влади, не підкоряється Верховному суду країни. А Верховний суд Республіки Хорватія, у свою чергу, є вищим судовим органом для судів всіх видів, крім Конституційного суду, як було сказано раніше.

Нині, за інформацією Верховного суду Республіки Хорватія, у країні функціонує 61 трибунал з розгляду нетяжких злочинів, 67 муніципальних судів, 7 комерційних судів, 4 адміністративних суди як судів першої інстанції. Судами другого рівня, що забезпечують, зазвичай, апеляційний перегляд, виступають 15 окружних судів (утворюються на території декількох муніципальних судів), а також Вищий трибунал Республіки Хорватії з розгляду нетяжких злочинів, Вищий комерційний суд Республіки Хорватія й Вищий адміністративний суд Республіки Хорватія, які поширюють свою юрисдикцію на територію всієї країни й розташовуються в столиці, як і Верховний суд Республіки Хорватія. Усього у країні 158 судів, у яких працюють 1924 судді [6].

Розглянемо детальніше структуру та компетенцію окремих видів судів Республіки Хорватія. Так, наприклад, до загальних судів, що розглядають основну масу цивільних і кримінальних справ, можна віднести муніципальні та окружні суди.

Муніципальні суди є судами першої інстанції й слухають всі кримінальні справи, у яких передбачена можливість винесення покарання у вигляді позбавлення волі не більше, ніж на 10 років (ст. 16 Закону Республіки Хорватія «Про суди»). До їхньої юрисдикції віднесений також розгляд усіх цивільних спорів, не віднесених до компетенції комерційних або інших судів. Окремо в Законі Республіки Хорватія «Про суди» зазначається, що всі спори, які стосуються військовослужбовців або органів військового управління і які в інших країнах можуть розглядатися спеціально створюваними військовими судами, у Хорватії слухаються муніципальними судами (ч. 3 п. 2 ст. 16 Закону).

Окружні суди передусім є судами апеляційними, які переглядають в апеляційному порядку рішення муніципальних судів. Але вони можуть також виступати і як суди першої інстанції.

Верховний суд Республіки Хорватія, відповідно до законодавства країни, повинен: а) забезпечити однакове застосування закону й рівний захист всіх громадян перед законом; б) розглядати всі важливі правові проблеми, що виникають у ході судової практики; в) у якості екстраординарного заходу судового захисту переглядати судові рішення всіх судів Республіки; г) відповідати за професійне зростання суддів (ст. 22 Закону Республіки Хорватія «Про суди»).

Аналізуючи законодавство із судоустрою Республіки, можна дійти висновку, що законодавець при регулюванні видів судового перегляду й характеристикі судових інстанцій говорить лише про розгляд справ по суті (перша інстанція) і апеляційний перегляд (друга інстанція) як про обов'язкові й гарантовані механізми судового захисту у кожній справі, розглянутій у суді. Такий інститут, як касація або повторна апеляція (апеляція з питань права), не згадується. Законодавець Республіки Хорватія зазначив, що Верховний суд країни, очолюючи всю судову систему, може переглянути судові рішення будь-якого суду. Але такий перегляд був визначений як «екстраординарні заходи» судового захисту, що говорить про винятковий характер такого виду перегляду. Тому, стосовно кількості судових інстанцій варто говорити про наявність тільки двох повноцінних інстанцій й лише в крайніх і рідких випадках можливий перегляд судових рішень після проходження справи через розгляд по суті й апеляційний перегляд.

Суди з розгляду нетяжких злочинів можна вважати судовими органами, що спеціалізуються на розгляді найменш небезпечних злочинів, що межують із адміністра-

тивними правопорушеннями (misdemeanours). Законом на них може бути покладений також обов'язок розглядати й інші справи (ч. 2 ст. 15b).

Вищий трибунал Республіки Хорватія з розгляду нетяжких злочинів переглядає рішення відповідних трибуналів в апеляційному порядку, винесені ними при розгляді справ по суті, а також інші їх дії й рішення. До компетенції Вищого трибуналу з розгляду нетяжких злочинів входить також розгляд спорів компетенції нижчестоящих трибуналів (ст. 19а Закону Республіки Хорватія «Про суди»).

Згідно зі ст. 19 Закону Республіки Хорватія «Про суди» комерційні суди: а) ведуть судові реєстри (з питань спадщини й опіки); б) розглядають спори, що виникають у ході реалізації комерційних контрактів, з питань збитку, заподіяваного в ході господарської діяльності; в) розглядають спори, що виникають у сфері авторських прав, захисту й використання винаходів, торговельних марок, технічних удосконалень; г) розглядають справи про випадки нечесної конкуренції, монополістичного положення або змову на ринку Республіки Хорватія.

Вищий комерційний суд очолює систему комерційних судів. До його компетенції віднесено: розгляд апеляцій на рішення комерційних судів, що виносяться ними по першій інстанції, вирішення конфліктів з питань територіальної юрисдикції, що виникають між комерційними судами [7].

До компетенції адміністративних судів Республіки віднесено: забезпечення судового захисту прав громадян та юридичних осіб, розгляд адміністративних справ про законність дій і рішень, прийнятих державними органами й організаціями, наділеними публічною владою, з питань прав й обов'язків суб'єктів правовідносин [8]. Ініціювати адміністративне судочинство мають право будь-яка фізична або юридична особа, які вважають, що їхні права або безпосередні особисті інтереси, засновані на законі, були порушені адміністративним актом, а також державний прокурор.

З метою повної оцінки структури судової системи необхідно звернути увагу також і на органи управління у сфері судової діяльності. У Республіці Хорватія нормативно закріплюється і використовується термін «Judicial

administration», який можна перекласти як судове (суддівське) управління. Під судовим управлінням у Республіці розуміють забезпечення відповідних умов для належної роботи судів.

Основним суб'єктом контролю у сфері судового управління є голова суду. Всі інші судді, а також співробітники апарату суду повинні допомагати йому в цьому. Але головним органом, що визначає завдання судового управління, Законом Республіки Хорватія «Про суди» визнається Міністерство юстиції. Міністр юстиції має право скасовувати будь-яку неправильну або протизаконну дію, вчинену в рамках виконання завдань судового управління (ч. 3 ст. 37 Закону Республіки Хорватія «Про суди»). Він розробляє й пропонує для прийняття Правила судових процедур, які містять інструкції з організації судів, здійснення їхньої внутрішньої діяльності, правила щодо внутрішньої структури, підготовки судових звітів та іншої допоміжної документації, порядок реєстрації документації в судах, порядок здійснення міжнародного співробітництва, зв'язків із громадськістю тощо (ст. 43 Закону Республіки Хорватія «Про суди»).

Як бачимо, документ такого роду регулює питання, які в українському законодавстві регламентуються частково на рівні процесуального законодавства, а частково на рівні інструкцій, затверджуваних Державною судовою адміністрацією. У Республіці Хорватія прийняття рішень із зазначених питань віднесено до компетенції Міністра юстиції.

У межах адаптації до загальноєвропейських стандартів Хорватія продовжує реформування власної судової системи. Країна активно співробітнічає з відповідними інститутами ЄС і враховує їхні рекомендації з багатьох питань державного устрою й управління, які повинні забезпечити більш високий рівень демократії, захисту прав людини й громадянина, відкритості суспільства й захищеності населення. Такі рекомендації даються і з питань судоустрою країни й статусу суддів. А для України приклад Хорватії наочно показує, що ЄС не включить до свого складу країну, що не забезпечила відповідність власної судової системи високим європейським стандартам, навіть якщо будуть виконані інші умови.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституційні акти Європейського Союзу / упоряд. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Юстініан, 2005. – Ч. I. – 512 с.
2. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mvpei.hr/ei/Download/2004/05/31/cr_croat.pdf.
3. Commercial laws of Croatia an assessment by the EBRD July 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/croatia.pdf>.
4. Judiciary Act (Law on Courts) of the Republic of Croatia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Judiciary-Act_Law-on-Courts_1994.pdf.
5. On the Constitutional court. The Constitutional act of the Republic of Croatia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustavni_zakon_o_ustavnom_sudu&m1=27&m2=49&Lang=en.
6. Judicial Power : Web-site of Supreme Court of the Republic of Croatia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=282>.
7. The relations between the Constitutional Courts and the other national courts, including the interference in this area of the action of the European courts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.confcoconsteu.org>.
8. Administrative Disputes [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Administrative-Disputes-Act-Law.pdf.