

РОЗДІЛ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.565:342.7(4)

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ FEATURES OF PROVIDING INDEPENDENCE OF JUDGES IN UKRAINE

Назаров І.В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті викладено результати наукового аналізу теоретичних засад та особливостей нормативного визначення принципу незалежності суду та суддів. Увагу приділено нормам Закону України «Про судоустрій і статус суддів» із питань забезпечення незалежності суддів та гарантій її дотримання, обґрунтовується наявність недоліків в їх формулюванні, запропоновано варіанти вирішення проблеми. Аналізуються результати діяльності Вищої ради правосуддя з питань забезпечення незалежності суддів.

Ключові слова: судова влада, суд, суддя, незалежність судді, суддівське самоврядування.

В статье изложены результаты научного анализа теоретических основ и особенностей нормативного определения принципа независимости суда и судей. Уделяется внимание нормам Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» по вопросам обеспечения независимости судей и гарантий её соблюдения, обосновывается наличие недостатков в их формулировке, предложены варианты решения проблемы. Анализируются результаты деятельности Высшего совета правосудия по вопросам обеспечения независимости судей.

Ключевые слова: судебная власть, суд, судья, независимость судей, судейское самоуправление.

The article presents the results of the scientific analysis of theoretical foundations and peculiarities of the normative definition of the principle of independence of the court and judges. Attention is paid to the norms of the Law of Ukraine "On the Judiciary and Status of Judges" on the issues of ensuring the independence of judges and guarantees of its observance, justifies the presence of deficiencies in their formulation, proposes solutions to the problem. Analyzed the results of the work of the High Council for Justice on the issues of ensuring the independence of judges.

Key words: judiciary, court, judge, judge's independence, judicial self-government.

Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 р. № 1798-VIII [1], а саме ст. 73, Вища рада правосуддя наділяється повноваженнями і має відповідний обов'язок вчиняти заходи з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя. Враховуючи, що раніше основним органом відповідальним за забезпечення незалежності суддівського корпусу була Рада суддів України та значні зміни у спеціалізованому законодавстві у зазначеній сфері, питання нормативного визначення принципу незалежності суддів та гарантій його забезпечення набувають особливої актуальності потребують наукового аналізу і обговорення.

Проблематиці забезпечення незалежності суддів в Україні приділяли увагу у своїх роботах такі вчені, як В.Ф. Бойко, В.Д. Бринцев, Ю.М. Грошевий, В.В. Городовенко, І.Б. Іваночко, Р.О. Куйбіда, І.Є. Марочкін, А.О. Мельников, М.М. Михеєнко, Л.М. Москвич, М.М. Полянський, С.В. Прилуцький, О.Б. Прокопенко, А.О. Селіванов, В.В. Сердюк та ін. Але зміна у законодавстві органів, відповідальних за забезпечення незалежності суддів, не вирішує проблеми і потребує подальшого дослідження.

Питанням забезпечення незалежності суддів в Україні завжди приділялося достатньо уваги у наукових колах. У законодавстві важливість дотримання принципу незалежності суддів визнавалась на най-

вищому рівні – у Конституції України. Наукові дослідження не зупинилися, у законодавстві з'являлися нові, додаткові гарантії дотримання принципу незалежності суддів, і при цьому в останні роки ситуацію у вказаній сфері можна охарактеризувати як близьку до катастрофічної.

Так, ст. 126 Конституції України [2] починається із таких слів: «Незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України». Далі зазначається, що вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Суддя не може бути затриманий або утримуваний під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом без згоди Вищої ради правосуддя, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддя не може бути притягнутий до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Особиста безпека судді та членів його сім'ї забезпечується державою. Крім того, у Конституції України наводиться виключний перелік підстав для звільнення судді з посади або припинення його повноважень.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.07.2016 р. № 1402-VIII [3] (далі – Закон) продовжено закріплення принципу незалежності суддів та гарантій їх дотримання.

Вже у ст. 6 Закону констатується, що, здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права. Як елемент незалежності судді зазначається його право не розглядати звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які не є учасниками судового процесу щодо конкретних справ.

Так само констатується заборона на втручання у здійснення правосуддя, на вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, на неповагу до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб із метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень. Зазначається, що наслідком таких дій є відповідальність, встановлена законом.

Далі Закон у доволі м'якій формі висловлюється щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб: вони «мають утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати незалежність судової влади». Таке формулювання можна визнати дипломатичним, але йому не вистачає юридичної чіткості і однозначності, потрібних для формулювання законодавчих актів. Чому «утримуватися»? Посадові особи державних органів та органів місцевого самоврядування, насамперед, мають дотримуватися вимог законодавства України у сфері забезпечення незалежності судової влади, суддів, поваги до суду і виконання судових рішень. Всі перелічені у попередній ч. 3 ст. 6 Закону дії, які заборонені як такі, що порушують принцип незалежності суддів, можна характеризувати і як такі, що підривають незалежність судової влади, наприклад, висловлення неповаги до суду чи суддів. Відповідно, виникає питання: чому Закон вирішив виділити окремо посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування і не встановлювати для них заборону під загрозою відповідальності на дії і висловлювання, що порушують принцип незалежності суддів, а містить залик «утримуватися» від такого?

Враховуючи, що такий залик не працює і останнім часом ми маємо багато прикладів, коли посадові особи державних органів не утрималися від заяв та дій, що підривають незалежність судової влади, необхідно ч. 4 ст. 6 Закону або скасувати, або узгодити з конституційним і міжнародним принципом незалежності судової влади і встановити чітку заборону для органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб на заяви та дії, що можуть підірвати незалежність судової влади зі встановленням відповідальності за порушення такої заборони.

Наступною важливою нормою у сфері забезпечення незалежності суддів та судової влади загалом є ст. 48 Закону «Незалежність судді» яка складається з двох умовних частин: загальні засади незалежності судді та гарантії дотримання незалежності судді. Серед загальних засад виділяється необхідність

забезпечення незалежності судді від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Але при цьому норма має обмеження: лише під час «діяльності щодо здійснення правосуддя». На жаль, таке обмеження захисту незалежності судді також необхідно визнати штучним і нелогічним. Адже вплив, тиск або втручання, якщо вони є незаконними, порушують права і обов'язки будь-якої людини незалежно від її статусу. Тому і суддя має бути захищений від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання не лише під час діяльності щодо здійснення правосуддя, а в будь-який час, особливо з огляду на той факт, що чітких меж «здійснення правосуддя» законодавець не встановлює. І якщо суддя перебуває у відпустці і піддається незаконному впливу, тиску або втручання, пов'язаному із професійною діяльністю, це необхідно також визнавати як порушення його незалежності і підставу для притягнення до відповідальності суб'єктів такого втручання. Крім того, важко уявити, в якій формі може відбуватися законний вплив, тиск або втручання у діяльність судді під час здійснення правосуддя і чи має суддя у такому разі також бути незалежним від них. Тому зазначена норма також потребує корегування.

У подальшому ст. 48 Закону містить ще кілька складників незалежності судді. Так, зазначається, що суддя має здійснювати правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права. Знову нагадується, що втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і має наслідком відповідальність, встановлену законом. Суддя звільняється від необхідності давати пояснення щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, встановлених законом. Важливе правило: суддя зобов'язаний звернутися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до Генерального прокурора.

Ч. 5 ст. 48 Закону надає перелік гарантій забезпечення незалежності судді, до яких належить: 1) особливий порядок його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; 2) недоторканність та імунітет судді; 3) незмінюваність судді; 4) порядок здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємниця ухвалення судового рішення; 5) заборона втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальність за неповагу до суду чи судді; 7) окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, встановлений законом; 8) належне матеріальне та соціальне забезпечення судді; 9) функціонування органів суддівського врядування та самоврядування; 10) визначення законом засобів забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інших засобів їх правового захисту; 11) право судді на відставку.

Таку конструкцію ст. 48 Закону можна визнати неузгодженою в контексті положень, які законодавець мав бажання закріпити. Адже деякі гарантії забезпечення незалежності судді просто дублюють

визначені раніше загальні засади такої незалежності. Наприклад, як вже зазначалося, про заборону втручатися у діяльність судді під час здійснення правосуддя, здійснення впливу на суддю та тиск на нього, відповідальність за вказані дії йдеться у ч. 3 ст. 6, ч.ч. 1, 2 та п.п. 5, 6 ч. 5 ст. 48 Закону. Оптимально у ст. 6 Закону встановлювати загальні засади і гарантії дотримання принципу незалежності суду, а в ст. 48 Закону – викладати відповідні вимоги до змісту та порядку забезпечення принципу незалежності судді.

Також дуже важливою є ч. 7 ст. 48 Закону, відповідно до якої у процесі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України та законом гарантій незалежності судді. Зазначена норма постійно перебуває під «загрозою» порушення як із боку законодавця, так і інших державних органів України під час визначення розміру суддівського винагороди на наступний бюджетний рік. Так, наприклад, 01.11.2018 р. Кабінет Міністрів України ініціював зміни до Закону про скасування норми, що передбачала підвищення винагороди суддів місцевих та апеляційних судів з 01.01.2019 р. [4]. І це незважаючи на пряму заборону таких дій у Законі, про яку вже зазначалося, та рішення Конституційного Суду України із зазначеного питання, в якому зверталася увага на неможливість зменшення розміру суддівської винагороди, а суддям у відставці – щомісячного довічного грошового утримання або пенсії при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів [5].

Наступний аспект, на який необхідно звернути увагу в контексті забезпечення незалежності суддів, – це перелік суб'єктів, на яких покладається обов'язок реагувати на факти порушення принципу незалежності суддів.

Відповідно д. ч. 5 ст. 6 Закону, в Україні з метою захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування, яке разом з органами суддівського врядування має забезпечувати незалежність суддів (п. 9 ч. 5 ст. 48 Закону).

Відповідно до ч. 2 ст. 126 Закону, діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. Задля виконання поставленого завдання органи суддівського самоврядування наділяються певними повноваженнями. Так, збори суддів певного суду мають право звертатися з поданням про притягнення до дисциплінарної відповідальності адвоката, прокурора, посадової особи органу державної влади чи органу місцевого самоврядування за вчинення дій або бездіяльність, що порушують гарантії незалежності суду та судді (п. 5, ч. 5, ст. 128 Закону).

Рада суддів України має право та зобов'язана розробляти та організовувати виконання заходів щодо

забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів; розглядати питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, приймати відповідні рішення з цих питань. Крім того, Рада суддів України має право звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 8 ст. 133 Закону).

За результатами виконання поставлених завдань Рада суддів України готує відповідні звіти про виконання завдань щодо забезпечення незалежності судів і суддів, що заслуховуються на 3'їзді суддів України (п. 1, ч. 2, ст. 129 Закону). За наслідками розгляду зазначеного звіту 3'їзд суддів України має право приймати рішення, що є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування та всіх суддів. Інших повноважень у сфері забезпечення незалежності суддів найвищому органу суддівського самоврядування не надано.

Що стосується органів суддівського врядування, це одна з новел останнього етапу судово-правової реформи в Україні. До таких органів, за Законом, належать Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Зазначені органи мають працювати разом під час вирішення питань формування суддівського корпусу, підвищення кваліфікації суддів, вирішення питань про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, оптимізації системи судоустрою України та фінансування судових органів. Водночас законодавець детальніше розподілів між ними обов'язки у зазначеній сфері. Якщо Вища кваліфікаційна комісія суддів України має сконцентрувати свої зусилля на вирішенні питань оновлення суддівського корпусу та формуванні складу нових для України судів, то на Вищу раду правосуддя покладається завдання розгляду і вирішення скарг на дії суддів, що можуть містити ознаки дисциплінарних правопорушень. Але, враховуючи процеси у суспільстві, що супроводжують проведення судової реформи та не завжди професійні дії як державних, так і громадських органів і організацій у цій сфері, чи не на перше місце серед завдань Вищої ради правосуддя виходить обов'язок захищати незалежність суддів. І, враховуючи зміст доповіді Вищої ради правосуддя Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2017 р. [6], ми можемо зробити висновок, що забезпечення незалежності суддів є не лише важливою складовою частиною права громадян на доступ до правосуддя, а й надзвичайно важливим елементом судової реформи та процесу значного оновлення суддівського корпусу України.

Які повноваження надаються Вищій раді правосуддя у зазначеній сфері? Це ведення й оприлюднення реєстру повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність під час здійснення правосуддя, перевірка таких повідомлень та ухвалення відповідних рішень; ініціювання притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії

незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; внесення на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя; ухвалення публічних заяв і звернення до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, з пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя; звернення до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених щодо суду, суддів, членів їх сімей, працівників апаратів судів, злочинів проти правосуддя, вчинених суддями, працівниками апарату суду та вжиття інших заходів, які є необхідними для забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Після ознайомлення з текстом Доповіді можна дійти висновку про необхідність підтримати процеси у сфері забезпечення незалежності судової влади як основної мети діяльності органів суддівського врядування і самоврядування. Незалежність суддів необхідно забезпечувати не лише у разі виявлення фактів втручання під час здійснення правосуддя, а й на стадіях призначення суддів на посади, їх підвищення або переведення, не лише у відношеннях з іншими державними і недержавними органами, а й всередині судової системи, під час їх матеріального, організаційного і технічного забезпечення із збереженням елементів і розробкою процедур підзвітності судової влади суспільству.

Відповідно, вартий підтримки і запропонований Вищою радою правосуддя план дій щодо посилення незалежності суддів. Дійсно, у цьому напрямі можна виділити три основних складники: 1) захист і посилення судової влади в її взаємовідносинах із виконавчою і законодавчою гілками влади; 2) захист незалежності окремих суддів і забезпечення їхньої неупередженості; 3) посилення громадської довіри до судової влади і більш широке визнання вагомості її незалежності та неупередженості.

На наш погляд, усі зазначені складники є важливими і взаємопов'язаними. Невиконання будь-якого з них майже автоматично тягне порушення інших. Але забезпечення їхнього виконання може стати вкрай складним і майже неможливим, якщо Вища

рада правосуддя буде спиратися на допомогу і підтримку лише органів судової влади і суддівський корпус. Своє розуміння важливості забезпечення незалежності суддів і підтримку під час реалізації запропонованого плану дій мають засвідчити і гарантувати Верховна рада України, Президент та Уряд. Тому що реалізація деяких заходів потребує подальшого вдосконалення судоустрійного і процесуального законодавства, а вже прийнятих законів необхідно дотримуватися.

Необхідно зазначити, що не завжди діяльність органів суддівського врядування щодо забезпечення незалежності суддів оцінюється позитивно. Так, авторський колектив альтернативної доповіді «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» за 2017 р. за результатами аналізу статистичної інформації щодо результатів роботи Вищої ради правосуддя наголошує, що за 2017 р. зазначеним органом внесено до реєстру 311 повідомлень про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя. Прийнято рішення про вжиття заходів для захисту незалежності та авторитету правосуддя за результатами розгляду лише 64 повідомлень. Крім того, стосовно 80 повідомлень було прийнято рішення про відмову у вжитті заходів щодо забезпечення незалежності та авторитету правосуддя, а щодо 30 – затверджено висновок про відсутність підстав для вжиття відповідних заходів. Станом на 30 червня 2018 р. Вища рада правосуддя не прийняла рішення за результатами розгляду 129 звернень суддів, при цьому деякі з них не розглядаються вже більше року. Ця та інша інформація, на думку дослідників, свідчить про те, що у діяльності Вищої ради правосуддя є системні проблеми щодо реалізації повноважень зазначеного характеру [7, с. 5, 33].

У будь-якому разі необхідно підвищувати інтенсивність та ефективність діяльності як органів суддівського самоврядування і суддівського врядування, так і громадськості у питаннях реагування на порушення принципу незалежності судді. І підтримка суспільства у цьому має стати обов'язковою. Люди мають зрозуміти, що вони не зможуть отримати чесне і справедливе правосуддя від судді, якому не забезпечені незалежність і захист від неправомірного втручання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. Офіц. вісн. України. 2017. № 4. С. 180. Ст. 107.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. Відом. Верх. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.07.2016 р. № 1402-VIII. Офіц. вісн. України. 2016. № 56. С. 9. Ст. 1935.
4. Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64886
5. Рішення Конституційного Суду України (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці) від 08.06.2016 р. № 4-рп/2016. Вісник Конституційного суду України. 2016. № 6. С. 97.
6. Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Щорічна доповідь за 2017 рік. Вища рада правосуддя. Київ, 2018. 227 с.
7. Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2017 р. / Р. Куйбіда, М. Серєда, Р. Смалюк, А. Химчук. К.: Центр політико-правових реформ, 2018. 59 с.