

МОНІТОРИНГ РОБОТИ СУДУ ЯК ЗАХІД КОНТРОЛЮ ДОБРОЧЕСНОСТІ СУДДІВ ТА ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

MONITORING OF COURT OPERATION AS A JUDICIAL INTEGRITY CONTROL MEASURE AND SAFEGUARDS FOR JUDICIAL INDEPENDENCE

Нікітін В.В., д.ю.н., доцент
декан юридичного факультету
Національного авіаційного університету

У статті у контексті гарантій незалежності суддів й авторитету правосуддя визначається відповідність пропозиції щодо запровадження моніторингу роботи суду, у рамках якого за одним фактом притягнення до відповідальності судді за корупційне кримінальне правопорушення до усіх суддів відповідного суду пропонується застосовувати повний спектр заходів контролю доброчесності суддів та здійснювати щодо них деякі спеціальні заходи розслідування. Аргументовано, що ці законодавчі пропозиції спрямовані на формування підстав для застосування щодо суддів за колективною ознакою належності до суду, суддя якого притягається до відповідальності за корупційний злочин, повного спектру заходів забезпечення доброчесності суддів, розширеного психофізіологічним опитуванням із застосуванням поліграфа, викликом суддів та працівників апарату відповідного суду для надання пояснень та зверненням до них із запитом щодо надання пояснень, документів чи інформації. Звернена увага на те, що при цьому не вимагається будь-яких фактичних даних на підтвердження вчинення суддею дисциплінарного проступку або кримінального правопорушення для здійснення щодо нього усіх заходів розслідування. Обґрунтовано, це запропоноване законодавче нововведення може вважатись несумісним із гарантіями незалежності суддів й авторитету правосуддя, зважаючи на те, що: 1) воно значною мірою покладає на суддів відповідного суду групову солідарну відповідальність (кругова порука) без дотримання пропорційності; 2) ці заходи застосовуються без будь-яких фактичних підстав, пов'язаних із діяльністю конкретного судді, що не узгоджується із принципом індивідуалізації відповідальності та унеможлиблює їх оскарження; 3) ці заходи цілком можуть застосовуватись у рамках правових процедур, які є спеціально для цього пристосованими та забезпечують достатні гарантії незалежності для суддів та їх захист від протиправного впливу (дисциплінарне та/або кримінальне провадження); 4) ці заходи без достатніх підстав ускладнюють дотримання суддями розумних строків розгляду справ, збільшують тиск на них та не зміцнюють довіру суспільства до усього колективу суддів відповідного суду.

Ключові слова: доброчесність суддів, моніторинг роботи суду, моніторинг способу життя суддів, незалежність суддів, пропорційність втручання у діяльність судів.

The article in the context of the safeguards of independence of judges and the authority of justice determines appropriateness of the proposal to introduce a measure called "monitoring of court operation", within the framework of which, relying on a mere fact of a formal suspicion of a judge of a corruption criminal offense, all judges of the respective court should be subjected a full range of measures of judicial integrity control and, additionally, to a set of special investigative measures. It is argued that these legislative proposals are aimed at forming grounds for the use of a full range of measures of judicial integrity control, expanded with psychophysiological examination via polygraph testing, summoning of judges and staff of the respective court to provide explanations and by contacting them with a request to provide written explanations, documents or information. Attention is drawn to the fact that no evidence is required to confirm that the judge has committed a disciplinary or a criminal offense in order to carry out all the investigative measures against him. It is substantiated that this amendment could be considered incompatible with the safeguards of independence of judges and the authority of justice, taking into account the fact that: (1) it largely imposes mutual responsibility on the judges of the respective court without due observance of proportionality principle; (2) the measures are applied without any factual basis related to the activity of a particular judge, which is inconsistent with the principle of individualization of responsibility and makes it impossible to contest them in court; (3) these measures may well be applied within the framework of legal procedures that are specially adapted for this and provide sufficient guarantees of independence for judges and their protection from illegal influence (disciplinary and/or criminal proceedings); (4) these measures, taken without sufficient grounds, make it difficult for judges to comply with reasonable timeframes for case consideration, as well as increase pressure on them, and do not strengthen public trust in the entire team of judges of the respective court.

Key words: judicial independence, judicial integrity, lifestyle monitoring of a judge, monitoring of court operation, proportionality of interference with judicial activities.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Судова система, будучи найбільш дієвою гарантією принципу верховенства права та правового захисту прав і свобод людини та громадянина та потребуючи фундаментальних реформ для максимізації її ефективності й викорінення можливостей для корупційних зловживань й недбалості з боку суддів, є складним інституційним механізмом, який має настільки високий рівень чутливості до законодавчих нововведень щодо порядку організації та діяльності судів, що будь-яке з них може значним чином позначитись на якості правосуддя та суспільній довірі до її системи. Особливо гостро у світлі сучасних реалій постають питання забезпечення доброчесності суддів як умови належного виконання судом своїх конституційних функцій щодо забезпечення дії принципу верховенства права шляхом своєчасного та повного відновлення порушених прав або виплати компенсацій за їх наслідки, так й на виконання цивілізаційних вимог, пов'язаних з європейською й євроатлантичною інтеграцією та загальним покращенням іміджу держави на міжнародній арені. Водночас, політична сво-

бода розсуду стосовно розробки контрольно-наглядового та юрисдикційного правового інструментарію забезпечення доброчесності суддів є обмеженою гарантіями незалежності суддів й авторитету правосуддя, які є екзистенційно важливими для нормального функціонування судів відповідно до міжнародних стандартів захисту прав людини та основоположних свобод. Саме ці основоположні аспекти формують рамки для правотворчості та усі її результати мають лише сприяти зміцненню та подальшому утвердженню незалежності суддів й авторитету правосуддя, не допускаючи створення можливостей для непропорційного зовнішнього впливу на суддів. У цьому контексті привертає увагу законодавча пропозиція щодо доповнення заходів контролю доброчесності суддів моніторингом роботи суду Вищою радою правосуддя, що передбачатиме вжиття деяких заходів цим конституційним органом суддівського врядування стосовно всіх суддів суду, у якому здійснює правосуддя суддя, який притягується до відповідальності за корупційне кримінальне правопорушення.

Оцінюючи це перспективне законодавче нововведення, слід послуговуватись міркуваннями фахівців Головного

науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а також звернутись до доктринальних напрацювань, зокрема Я. М. Василенка [1], С. В. Жукова [2], Н. В. Нестор [3] та А. О. Хорішко [4].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є оцінка відповідності пропозиції щодо запровадження моніторингу роботи суду як заходу забезпечення доброчесності суддів у світлі гарантій незалежності суддів й авторитету правосуддя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дослідження, перш за все, ознайомимось із сутністю та законодавчим оформленням моніторингу роботи суду у положеннях проекту закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження додаткових процедур для зміцнення довіри суспільства до судової влади» № 9454 від 3 липня 2023 р. (далі – Законопроект № 9454).

Так, за його змістом пропонується встановити, що Вища рада правосуддя може прийняти рішення про проведення моніторингу роботи суду (стосовно всіх суддів) в разі вручення повідомлення про підозру у вчиненні корупційного кримінального правопорушення одному із суддів відповідного суду та прийняття Вищою радою правосуддя рішення про надання згоди на затримання, утримання під вартою чи арешт такого судді або про його тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності. Такий моніторинг спрямований на виявлення ознак вчинення суддями відповідного суду дисциплінарних проступків (зокрема істотних), грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило їх невідповідність займаній посаді, а також щодо обставин, що викликають обґрунтований сумнів у законності джерела походження майна (ч. 4 ст. 59-1 Законопроект № 9454). У рамках моніторингу роботи суду Вища рада правосуддя:

1) звертається до Національного агентства з питань запобігання корупції із вимогою (запитом) про проведення:

– моніторингу способу життя суддів відповідного суду – шляхом встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам;

– повної перевірки декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданих такими суддями, – шляхом з'ясування достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (ч. 5 ст. 59-1 Законопроект № 9454);

2) має право:

– звертатись до суддів та працівників апарату відповідного суду, а також спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, їх посадових осіб, будь-яких юридичних та фізичних осіб із запитом щодо надання пояснень, документів чи інформації для перевірки належного виконання суддями відповідного суду їх обов'язків та встановлення наявності або відсутності ознак вчинення ними дисциплінарних проступків (зокрема істотних), грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило їх невідповідність займаній посаді, а також щодо законності джерел походження майна;

– призначити для суддів відповідного суду проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа відповідно до предмету моніторингу роботи суду;

– викликати суддів та працівників апарату відповідного суду для надання пояснень з питань, що стосуються

предмету моніторингу роботи суду (ч. 6 ст. 59-1 Законопроект № 9454);

3) одержує від будь-яких осіб інформацію та матеріали (крім тих, джерела походження яких встановити неможливо) щодо вчинення суддями відповідного суду дисциплінарних проступків (зокрема істотних), грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило їх невідповідність займаній посаді, а також щодо обставин, що викликають сумнів у законності джерела походження майна (ч. 7 ст. 59-1 Законопроект № 9454) [5].

При цьому, одержання за результатами проведення моніторингу роботи суду інформації, що може свідчити про наявність ознак вчинення суддею дисциплінарного або іншого правопорушення, для початку дисциплінарного провадження дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя щодо такого судді (ч. 9 ст. 59-1 Законопроект № 9454) [5]

Критично осмисливши вищевикладені законодавчі пропозиції, констатуємо їх спрямованість на формування підстав для застосування щодо суддів за колективною ознакою належності до суду, суддя якого притягається до відповідальності за корупційний злочин, повного спектру заходів забезпечення доброчесності суддів, розширеного психофізіологічним опитуванням із застосуванням поліграфа, викликом суддів та працівників апарату відповідного суду для надання пояснень та зверненням до них із запитом щодо надання пояснень, документів чи інформації. Водночас, не вимагається будь-яких фактичних даних на підтвердження вчинення суддею дисциплінарного проступку або кримінального правопорушення для здійснення щодо нього усіх заходів розслідування. У світлі цього, запропоноване законодавче нововведення може вважатись несумісним із гарантіями незалежності суддів й авторитету правосуддя, зважаючи на те, що: 1) воно значною мірою покладає на суддів відповідного суду групову солідарну відповідальність (кругова порука) із суддею, який притягається до відповідальності за корупційний злочин, слугуючи підставою для непропорційного застосування до них усіх заходів фінансового контролю за законодавством про запобігання корупції та заходів, які є подібними до слідчих дій у кримінальному провадженні; 2) ці заходи застосовуються без будь-яких фактичних підстав, пов'язаних із діяльністю конкретного судді, що не узгоджується із принципом індивідуалізації відповідальності та унеможливує їх оскарження; 3) ці заходи цілком можуть застосовуватись у рамках правових процедур, які є спеціально для цього пристосованими та забезпечують достатні гарантії незалежності для суддів та їх захист від протиправного впливу (дисциплінарне та/або кримінальне провадження); 4) ці заходи без достатніх підстав ускладнюють дотримання суддями розумних строків розгляду справ, збільшують тиск на них та не зміцнюють довіру суспільства до усього колективу суддів відповідного суду. В основі цієї оцінки лежать стандарти забезпечення незалежності суддів й авторитету правосуддя, а також міркування та висновки з цього питання, висловлені фахівцями Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та іншими вченими.

Так, Конституцій Суд України у його рішенні у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу зазначив, що вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правове призначення – забезпечити здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом (Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004) [6]. Орган конституційної юрисдикції зауважив, що незалежність судової влади забезпечується відокремленістю її в системі поділу дер-

жавної влади, неможливістю інших гілок державної влади впливати на рішення судів, а також гарантіями незалежності суддів. Те саме стосується і притягнення суддів до відповідальності, порядок якого тісно пов'язаний із гарантуванням незалежності суддів. Гарантії незалежності суддів – це передбачені належні засоби мінімізації та усунення негативних впливів на суддів під час відправлення ними правосуддя, спрямовані на ухвалення законного й обґрунтованого рішення. Принцип незалежності суддів означає процесуальну діяльність під час здійснення правосуддя в умовах, що виключають сторонній вплив на суддів (Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020) [7].

Водночас, посилення гарантій незалежності суддів й авторитету правосуддя шляхом мінімізації та усунення негативних впливів на суддів нерідко пов'язане із вдосконаленням заходів забезпечення доброчесності суддів, які охоплюють спеціальний антикорупційний інструментарій, механізми кваліфікаційного оцінювання суддів, дисциплінарні та кримінальні процесуальні процедури тощо. Як зауважила Н. В. Нестор, правовий статус професійного судді під час суддівської кар'єри характеризується постійною мінливістю обсягу та змісту заходів контролю та нагляду, що можуть бути застосовані до нього третіми особами, в різні періоди виконання суддями функцій правосуддя. При цьому змінюється як обсяг адміністративної компетенції суб'єктів контролю, так і правовий статус суддів, механізм дисциплінарної відповідальності, перелік обов'язків судді, порушення яких є підставами та умовами її настання [3, с. 342]. Цілком слушними є й міркування С. В. Жукова щодо того, що адміністративно-правове забезпечення доброчесності суддів потребує постійного аналізу та вдосконалення адміністративно-правових актів, які складають його нормативне підґрунтя. Процес такого вдосконалення має включати, зокрема, постійне вивчення та гармонізацію з іншими актами законодавства адміністративно-правового статусу суб'єктів, яким надано право приймати рішення щодо відповідності (невідповідності) судді критерію доброчесності, а також доопрацювання самого процесу визначення доброчесності суддів (кандидатів на посади суддів), зокрема, в аспектах його прозорості та забезпечення можливості оскарження [2, с. 410].

Разом з тим, незважаючи на нагальну необхідність правотворчості у сфері вдосконалення організації та забезпечення належного функціонування судів у частині засобів та способів забезпечення доброчесності суддів, пропозиція щодо запровадження моніторингу роботи суду, у рамках якого за одним фактом притягнення до відповідальності судді за корупційне кримінальне правопорушення до усіх суддів відповідного суду пропонується застосовувати повний спектр заходів контролю доброчесності суддів та здійснювати щодо них деякі спеціальні заходи розслідування, не є оптимальним кроком та була справедливо піддана критиці.

Насамперед, сама сутність запропонованого механізму не відповідає класичному визначенню моніторингу, який як Група ООН з оцінювання та Організація економічного співробітництва та розвитку розуміють як безперервне вивчення ступеня прогресу, забезпеченого під час запровадження проекту розвитку, для відстеження міри відповідності плану та прийняття необхідних рішень для досягнення більш високих показників [8, с. 12].

Також, фахівці Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України слушно стверджують про те, що на цей момент є достатньо засобів контролю за діяльністю та поведінкою судді. За наявності підстав

суддя може бути притягнутий до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності. Також суддя звільняється з підстав, визначених в ч. 6 ст. 126 Конституції України, серед яких порушення суддею вимог щодо несумісності; вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. Слід приєднатись до точки зору й щодо того, що моніторинг роботи суду у тому вигляді, як він передбачений у проекті, має певну подібність до колективної відповідальності суддів за поведінку свого колеги (адже підозрюється у вчиненні правопорушення один суддя, а певні негативні наслідки настають для всіх суддів того суду, в якому цей суддя працює), тоді як юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [9]. Також, експерти Центру політико-правових реформ справедливо зауважили, що законопроект не враховує приписів ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції», за якими підставою для проведення моніторингу способу життя є отримання інформації про невідповідність рівня життя задекларованим майну і доходам, а не затримання колеги за підозрою у вчиненні корупційного правопорушення. Більше того, засуджується й пропозиція встановити необмежені дискреційні повноваження Вищої ради правосуддя у контексті її «права» призначати для суддів психофізіологічне опитування із застосуванням поліграфа, викликати їх та працівників апарату відповідного суду для надання пояснень та звертатись до них із запитом щодо надання пояснень, документів чи інформації [10].

Висновки з дослідження. Політична свобода розсуду стосовно розробки контрольно-наглядового та юрисдикційного правового інструментарію забезпечення доброчесності суддів є обмеженою гарантіями незалежності суддів й авторитету правосуддя, які є екзистенційно важливими для нормального функціонування судів відповідно до міжнародних стандартів захисту прав людини та основоположних свобод. Незважаючи на нагальну необхідність вдосконалення організації та забезпечення належного функціонування судів у частині засобів та способів забезпечення доброчесності суддів, пропозиція щодо запровадження моніторингу роботи суду, у рамках якого за одним фактом притягнення до відповідальності судді за корупційне кримінальне правопорушення до усіх суддів відповідного суду пропонується застосовувати повний спектр заходів контролю доброчесності суддів та здійснювати щодо них деякі спеціальні заходи розслідування, не є оптимальним кроком. Зокрема, запропоноване законодавче нововведення може вважатись несумісним із гарантіями незалежності суддів й авторитету правосуддя, зважаючи на те, що: 1) воно значною мірою покладає на суддів відповідного суду групову солідарну відповідальність (кругова порука), що не відповідає принципу пропорційності (справедливості); 2) ці заходи застосовуються без будь-яких фактичних підстав, пов'язаних із діяльністю конкретного судді, що не узгоджується із принципом індивідуалізації відповідальності та унеможливує їх оскарження; 3) ці заходи цілком можуть застосовуватись у рамках правових процедур, які є спеціально для цього пристосованими та забезпечують достатні гарантії незалежності для суддів та їх захист від протиправного впливу (дисциплінарне та/або кримінальне провадження); 4) ці заходи без достатніх підстав ускладнюють дотримання суддями розумних строків розгляду справ, збільшують тиск на них та не зміцнюють довіру суспільства до усього колективу суддів відповідного суду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Василенко Я. М. Адміністративно-правові засади здійснення відомчого контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми, 2019. 228 с.
2. Жуков С. В. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності суддів: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07. Дніпро, 2019. 504 с.

3. Нестор Н. В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми, 2019. 539 с.
4. Хорішко А. О. Моніторинг способу життя судді: проблеми та перспективи. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 4 (10). С. 263-275. DOI: 10.52058/2786-6300-2023-4(10)-263-275.
5. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження додаткових процедур для зміцнення довіри суспільства до судової влади» № 9454 від 3 липня 2023 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1857371>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04/conv#Text>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>
8. Armytage L. Monitoring judicial integrity: Lessons for implementation of UNCAC Article 11. U4 ISSUE 2009:12. 2009. URL: <https://www.cmi.no/publications/3483-monitoring-judicial-integrity>.
9. Висновок Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження додаткових процедур для зміцнення довіри суспільства до судової влади» від 1 серпня 2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1912627>.
10. Центр політико-правових реформ. Поліграф не збільшить довіру до суду, зменшити – може. 2023. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevuj-analiz-19-25-lypnya-2023-roku/>.