

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

DISADVANTAGES OF NORMATIVE REGULATION OF THE INDEPENDENCE OF JUDGES IN UKRAINE

Назаров І.В., д.ю.н., доцент,
професор кафедри цивільної юстиції та адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті викладено результати наукового аналізу теоретичних засад та особливостей нормативного визначення принципу незалежності суду та суддів. Увагу приділено нормам Конституції України, Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» з питань забезпечення незалежності суддів та гарантії її дотримання, обґрунтовується наявність недоліків у їх формулюванні, запропоновано варіанти вирішення проблеми. Враховуючи, що заклик у законі «утримуватися» від порушення незалежності судді не працює і останнім часом ми маємо багато прикладів коли посадові особи державних органів не утрималися від заяв та дій, що підтримують незалежність судової влади, пропонується скасувати, або привести у відповідність до конституційного і міжнародного принципу незалежності судової влади ч. 4 ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і встановити чітку заборону для органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб на заяву та дії, що можуть підірвати незалежність судової влади з встановленням відповідальності за порушення такої заборони.

Аналізуються обсяг повноважень та результати діяльності Ради суддів України, Вищої ради правосуддя з питань забезпечення незалежності суддів. Враховуючи, що забезпечення незалежності суддів – один з напрямків діяльності Вищої ради правосуддя, окрема увага привертається аналізу Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів. Аналізуються результати отримання Вищою радою правосуддя зворотного зв'язку в межах моніторингу реагування на щорічну доповідь від судів, органів та установ системи правосуддя, органів державної влади та місцевого самоврядування, органів прокуратури та правоохоронних органів, професійної спільноти, громадських об'єднань, наукових установ за результатами ознайомлення із щорічною доповіддю. Формуються пропозиції до оптимізації діяльності у визначеному вище напрямку.

Ключові слова: судова влада, суд, суддя, незалежність судді, суддівське самоврядування, суддівське врядування, Вища рада правосуддя.

The article presents the results of a scientific analysis of the theoretical foundations and features of the normative definition of the principle of independence of the court and judges. Attention is paid to the norms of the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges", "On the High Council of Justice" on issues of ensuring the independence of judges and guarantees of its observance, the existence of shortcomings in their wording is substantiated, options for solving the problem are proposed. Given that the call in the law to "refrain" from violating the independence of judges does not work and recently we have many examples when officials of state bodies did not refrain from statements and actions that undermine the independence of the judiciary, it is proposed to cancel it, or bring it into line with the constitutional and of the international principle of judicial independence, Part 4 of Art. 6 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" and establish a clear prohibition for state authorities, local self-governments and their officials on statements and actions that may undermine the independence of the judiciary with the establishment of liability for violation of such a prohibition.

The scope of powers and results of the activities of the Council of Judges of Ukraine, the High Council of Justice on issues of ensuring the independence of judges are analyzed. Given that ensuring the independence of judges is one of the activities of the High Council of Justice, special attention is drawn to the analysis of the Annual Report on the state of ensuring the independence of judges. The results of receiving feedback by the High Council of Justice within the framework of monitoring the response to the annual report from courts, bodies and institutions of the justice system, state and local self-government bodies, prosecutor's office and law enforcement agencies, the professional community, public associations, and scientific institutions are analyzed. results of reading the annual report. Proposals for optimization of activities in the direction defined above are being formed.

Key words: judiciary, court, judge, judge's independence, judicial self-government, judicial governance, Supreme Council of Justice.

Постановка проблеми. Конституцією України принцип незалежності судді визначається як обов'язковий для функціонування судової влади, а Законом України «Про Вищу раду правосуддя» остання 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 гарантії його забезпечення набувають особливої актуальності, потребують наукового аналізу і обговорення.

Стан опрацювання. 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. А. 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 свого подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Питанням забезпечення незалежності суддів в Україні завжди приділялося достатньо уваги у наукових колах. У законодавстві важливість дотримання принципу незалежності суддів визнавалась на найвищому рівні – у Конституції України. Наукові дослідження не зупинялися, законодавцю допомагали у реагуванні на зміни у суспільних відносинах і з'являлися нові, додаткові гарантії дотримання принципу незалежності суддів. Але при цьому в останні роки ситуацію у вказаній сфері можна охарактеризувати як надзвичайно складну і далекою від ідеальної.

Так, стаття 126 Конституції України [1] починається із слів: «незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України». У подальшому 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 дисци-

плінарного проступку. Суддя обіймає посаду безстроково. Особиста безпека судді та членів його сім'ї забезпечується державою. Також саме наводиться виключний перелік підстав для звільнення судді з посади або припинення його повноважень. Стаття 129 Конституції України також починається зі слів, які свідчать про необхідність дотримання принципу незалежності судді: суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. В подальшому у зазначеній статті наводяться основні засади судочинства, що у сукупності свідчить про позицію законодавства, що для забезпечення незалежності судді потрібно не лише унормування гарантій незалежності, а й дотримання самим суддею засад судочинства та принципу верховенства права.

Цілком логічним виглядає, що у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.07.2016 р. № 1402-VIII [2] (далі – Закон) принцип незалежності суддів деталізовано у питаннях гарантій його дотримання та процедур реалізації.

Вже у статті 6 Закону констатується правило, 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. В якості елемента 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 з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, на заклики до невиконання судових рішень. Зазначається, що за подібні дії наслідком є відповідальність, встановлена законом.

Далі Закон достатньо у м'якій формі встановлює вимогу до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб: вони «повинні 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 в першу чергу повинні дотримуватися вимог законодавства України у сфері забезпечення незалежності судової влади, суддів, поваги до суду і виконання судових рішень. Хочу привернути увагу як і в раніше опублікованих працях [3, с. 125], всі дії, перелічені у частині 3 ст. 6 Закону, є заборонені як такі, що порушують принцип незалежності суддів і їх можна характеризувати як такі, що підривають незалежність судової влади, наприклад, висловлення неповаги до суду чи суддів. Посадові особи органів державної влади і місцевого самоврядування не можуть бути виключенням із цього правила. Враховуючи, що заклики «утримуватися» 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 привести у відповідність до конституційного і міжнародного принципу 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 з встановленням відповідальності за порушення такої заборони.

Такі ж самі емоції і питання можуть виникнути під час ознайомлення із ч. 8 ст. 48 Закону, де згадується про необхідність дотримання принципу незалежності суддів та зазначається, що «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також фізичні і юридичні особи та їх об'єднання

зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї». До заклику «утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати незалежність судової влади» додається прохання «поважати незалежність судді і не посягати на неї», але вже для більш широкого кола суб'єктів.

Треба зазначити, що законодавство передбачає адміністративну відповідальність за прояв неповаги до суду, яка може проявлятися у формі, злісного ухилення від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в невідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуєчого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил (ст. 185-3 Кодексу адміністративних правопорушень України). Але, чи можна ставити знак рівності між «проявами неповаги до суду» та проявами неповаги до незалежності судді?

В межах цієї публікації візьму на себе сміливість стверджувати, що заклики поважати незалежність судді для всіх суб'єктів не працює і не буде працювати до того часу, поки законодавець не визначить ознаки посягання на незалежність судді (як це було зроблено під час визначення проявів неповаги до суду) та відповідальність за її допущення.

Варто зазначити, що стаття 48 Закону повністю присвячена питанням незалежності судді які за змістом можна поділити на загальні засади незалежності судді та гарантії дотримання незалежності судді. Серед загальних засад також виділяються: 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»; суддя повинен здійснювати правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права; втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і має наслідком відповідальність, встановлену законом; суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, встановлених законом.

В межах визначення загальних засад незалежності судді встановлюються вимоги та обмеження не лише для зовнішніх суб'єктів, а й обов'язки до самих суддів. Наприклад, суддя зобов'язаний звернутися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до Генерального прокурора.

Частина 5 статті 48 Закону надає перелік гарантій забезпечення незалежності судді, до яких віднесено: 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.

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

Відповідно до ст. 126 Закону в Україні має діяти суддівське самоврядування як одна з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти, в тому числі, утворенню незалежності суду, забезпеченню захисту суддів від втру-

чання в їхню діяльність. А серед завдань суддівського самоврядування є вирішення питань зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність.

Для 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). Як ми бачимо, з'являється натяк на те, який може бути механізм притягнення до відповідальності за порушення незалежності судді і вид відповідальності. В той же час, обраний механізм та вид відповідальності не можуть забезпечити невідворотності покарання за зафіксоване порушення, адже його реалізація залежить від зовнішніх суб'єктів.

Рада суддів України має право та зобов'язана розробляти та організовувати виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, 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 З'їзді суддів України (п. 1, ч. 2, ст. 129 Закону). За наслідками розгляду зазначеного звіту З'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 судів органам суддівського самоврядування не надано. Але, повноважними суб'єктами у сфері забезпечення незалежності судді та суду є органи суддівського врядування в особі Вищої ради правосуддя.

Вища рада правосуддя відповідно до ст. 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [4] має право та зобов'язана здійснювати наступні повноваження у сфері забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя: веде і оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати та ухвалює відповідні рішення; вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; вносить на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя; ухвалює та оприлюднює публічні заяви і звернення; звертається до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя; звертається 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; готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями і оприлюднює щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні та вживає інших заходів, які є необхідними для забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Важливим є право для Вищої ради правосуддя вживати

перелічені вище заходи не лише за зверненням зовнішніх суб'єктів (судді, суду, органу чи установи системи правосуддя), а й за власною ініціативою.

Серед суб'єктів, з якими ВРП має співпрацювати у питаннях забезпечення незалежності суддів, є Рада суддів України, Громадська рада доброчесності, громадські об'єднання, відповідні органи інших держав, міжнародні організації та їхні органи щодо розроблення та впровадження заходів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Для забезпечення прозорості і відкритості діяльності Вищої ради правосуддя у питаннях забезпечення незалежності суддів важливим є відповідальне ставлення до формування та оприлюднення відповідної щорічної доповіді. На сайті ВРП оприлюднено Щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів за 2017-2020 роки. Сформовано практику отримання зворотного зв'язку в межах моніторингу реагування на щорічну доповідь від судів, органів та установ системи правосуддя, органів державної влади та місцевого самоврядування, органів прокуратури та правоохоронних органів, професійної спільноти, громадських об'єднань, наукових установ за результатами ознайомлення із щорічною доповіддю [5].

Наприклад, на щорічну доповідь за 2020 рік надійшло пропозицій від 96 суб'єктів, серед яких, крім судів різних рівнів, є Інститут законодавства ВРУ, ВККСУ, Служба судової охорони, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, НАБУ, СБУ, ДБР, органи прокуратури різних рівнів тощо. Аналіз суб'єктів надання пропозицій та змісту самих пропозицій призводить до цікавих висновків. По-перше, на офіційному сайті ВРП немає пропозицій від професійної спільноти та громадських об'єднань, хоча у відкритому доступі їх можна побачити. По-друге, у більшості випадків пропозиції від органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронної системи (обласних адміністрацій, міністерств, органів прокуратури тощо) містять або позитивну оцінку проведеної Вищою радою правосуддя роботи, або пропозиції, які до забезпечення незалежності суддів мають опосередковане відношення, або взагалі відношення не мають. Деякі листи особливо здивували, наприклад, від імені Розвідки кваліфікаційної комісії суддів України за підписом виконуючого обов'язки керівника секретаріату цієї установи [6]. В умовах, коли жодного члену ВККСУ не має, представник секретаріату запевнює від імені ВККСУ, що ніяких пропозицій з питань забезпечення незалежності суддів не має і все добре. На цьому фоні конструктивно виглядають пропозиції від університетів та наукових установ [7, 8, 9].

Звісно, зміст і доречність наданих пропозицій до результатів роботи Вищої ради правосуддя в контексті забезпечення незалежності суддів залежать від суб'єктів надання таких пропозицій. Але, це також свідчить і про потребу налагодження конструктивної та дієвої співпраці між Вищою радою правосуддя та всіма зовнішніми суб'єктами у питаннях оцінки ефективності роботи щодо забезпечення незалежності суддів та судів.

Відповідно можна прийти до висновку про необхідність підтримати процеси у сфері забезпечення незалежності судової влади, визнати їх в якості одного з основних напрямків діяльності для органів суддівського врядування і самоврядування, який повинен реалізовуватися із залученням широкого кола зовнішніх компетентних суб'єктів. Також незалежність суддів необхідно забезпечувати не лише у випадку 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відом. Верх. Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.07.2016 р. № 1402-VIII // Офіц. вісн. України. 2016. № 56. Стор. 9. Ст. 1935.
3. Назаров І. В. Особливості забезпечення незалежності суддів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 53. Т.2 С. 124-127.
4. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII // Офіц. вісн. України. 2017. № 4. Стор. 180. Ст. 107.
5. Обговорення Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2020 рік. URL: <https://www.hcj.gov.ua/page/obgovorennya-shchorichnoyi-dopovidi-pro-stand-zabezpechennya-nezalezhnosti-suddiv-v-ukrayini-za>
6. Лист Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 17.09.2021 р. URL: https://www.hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/9_7881-0-8-21_vkksu.pdf
7. Пропозиції за результатами ознайомлення з Щорічною доповіддю за 2020 р. «Про стан забезпечення незалежності суддів України», затвердженої рішенням Вищої ради правосуддя від 05 серпня 2021 р. Національного університету «Одеська юридична академія». URL: https://www.hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/57_8442-0-8-21_nacionalnyy_universytet_odeska_yurydychna_akademiya.pdf
8. Пропозиції до Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя за 2020 р. «Про стан забезпечення незалежності суддів України» від Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. URL: https://www.hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/92_8787-0-8-21_nacionalnyy_yurydychnyy_universytet_imeni_yaroslava_mudrogo.pdf
9. Пропозиції за результатами ознайомлення із Щорічною доповіддю за 2020 р. «Про стан забезпечення незалежності суддів України» від Інституту законодавства Верховної Ради України. URL: https://www.hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/23_8008-0-8-21_instytut_zakonodavstva_vru.pdf