

РОЗДІЛ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/99

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-12/113>

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

THE ANNUAL REPORT OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE AS A TOOL FOR ENSURING THE INDEPENDENCE OF JUDGES

Назаров І.В., д.ю.н.,

професор кафедри цивільної юстиції та адвокатури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Сухарко А.В., адвокат

У статті представлено аналіз нормативної бази України з питань забезпечення незалежності суддів, повноваження Вищої ради правосуддя та інших органів судової влади у цій сфері. Вища рада правосуддя за наслідком останніх змін у законодавстві стає важливою складовою нормативного регулювання діяльності органів судової влади та структури судоустрою. В той же час перелік питань для освітлення стану нормативно-правового забезпечення не є ідеальним і потребує корегування. Хоча б тому, що на Вищу раду правосуддя відповідним Законом покладається набагато більше повноважень з питань нормотворчості. Щорічна доповідь Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів в Україні розглядається як окремий та самостійний елемент у системі заходів забезпечення незалежності суддів. Аналізуються наукові точки зору стосовно повноважень органів суддівського самоврядування та суддівського врядування з питань забезпечення незалежності та недоторканності суддів, змісту та значення щорічної доповіді Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів. Підкреслюється, що не зважаючи вже на багаторічну практику підготовки відповідного документу, аналіз змісту та структури щорічної доповіді надають можливість пропонувати зміни з метою підвищення ефективності та дієвості зазначеного інструменту. На прикладі щорічної доповіді Вищої ради правосуддя за 2022 рік формуються пропозиції до її структури та змісту, обґрунтовуються наведені точки зору щодо необхідності корегування переліку та наповнення окремих розділів. Звертається увага на те, що гарантії забезпечення незалежності суддів визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» і їх перелік значно ширше, ніж лише заборона на втручання у здійснення правосуддя. Відповідно всі наведені норми і мають визначати предмет Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, враховуючи її назву. У сформованих висновках представлено пропозиції, які можна використовувати у формуванні щорічної доповіді за 2023 рік та у майбутньому з метою підвищення її значення та ефективності.

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

The article presents an analysis of the regulatory framework of Ukraine on ensuring the independence of judges, the powers of the High Council of Justice and other bodies in this area. As a result of the latest changes in the legislation, the High Council of Justice becomes an important component of the normative regulation of the activities of judicial authorities and the structure of the judicial system. At the same time, the list of issues for clarifying the state of regulatory and legal support is not ideal and needs to be adjusted. If only because the High Council of Justice is entrusted by the relevant Law with much more powers in matters of rule-making. The annual report of the High Council of Justice on the state of ensuring the independence of judges in Ukraine is considered as a separate and independent element in the system of measures to ensure the independence of judges. Analyzed scientific points of view regarding the powers of judicial self-government bodies and judicial governance in matters of ensuring the independence and inviolability of judges, the content and significance of the annual report of the High Council of Justice on the state of ensuring the independence of judges. It is emphasized that, despite the long-term practice of preparing the relevant document, the analysis of the content and structure of the annual report provides an opportunity to propose changes in order to increase the efficiency and effectiveness of the specified tool. Using the example of the annual report of the Supreme Council of Justice for 2022, proposals for its structure and content are formed, and the given points of view are substantiated. Attention is drawn to the fact that the guarantees of ensuring the independence of judges are determined by the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" and their list is much broader than just the prohibition of interference in the administration of justice. Accordingly, all the above norms should determine the subject of the Annual Report on the Status of Ensuring the Independence of Judges in Ukraine, taking into account its title. The resulting conclusions present suggestions that can be used in the formation of the annual report for 2023 and in the future in order to increase its value and effectiveness.

Key words: High Council of Justice, judiciary, court, judge, judge status, judicial governance.

Постановка проблеми. Злагоджена та ефективна робота системи судоустрою в умовах продовження судової реформи не зважаючи на військову агресію росії проти України набуває особливої важливості та значення. Необхідність та бажання зберегти при цьому всі традиції, притаманні для демократичного суспільства та правової держави потребують неординарних заходів для забезпечення незалежності суддів та справедливого правосуддя. В наслідок останніх змін у законодавстві України більшість з перелічених питань покладається на Вищу раду правосуддя як орган, відповідальний за забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах

відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. Одним із інструментів, що надається Вищій раді правосуддя для виконання поставлених завдань, є щорічна доповідь Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Не зважаючи вже на багаторічну практику підготовки відповідного документу, аналіз змісту та структури щорічної доповіді надають можливість пропонувати зміни з метою підвищення ефективності та дієвості зазначеного інструменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема тиці забезпечення незалежності суддів в Україні в тому числі повноваженням Вищої ради правосуддя з цих питань приділяли увагу у своїх роботах такі вчені, як Бакаянова Н. М., Бисага Ю. М., В. Ф. Бойко, В. Д. Бринцев, Ю. М. Трошевський, В. В. Городовенко, І. Б. Іваночко, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, А. О. Мельников, М. М. Михеєнко, Л. М. Москвич, Пирога І. С., С. В. Прилуцький, О. Б. Прокопенко, Пушкар С. І., А. О. Селіванов, В. В. Сердюк, Халюк С. О. та ін. Але щорічна доповідь Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів в Україні ще розглядалась як окремих та самостійний елемент у системі заходів забезпечення незалежності суддів.

Формулювання мети статті. Метою статті є аналіз змісту та структури щорічної доповіді Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів як окремого, законодавством передбаченого інструмента в системі забезпечення та гарантування незалежності суддів та судової влади в цілому.

Виклад основного матеріалу. Щорічна доповідь Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів в Україні (далі – Щорічна доповідь) як інструмент у відповідному напрямку діяльності активно не обговорюється та не досліджується у наукових колах та публікаціях. Більшою мірою дослідники з питань незалежності суддів та органів судової влади звертають увагу на повноваження Вищої ради правосуддя, виокремлюючи з них ті, які мають відношення до зазначеної проблематики [1, с. 33–41]. Наприклад, Бисага Ю. М. та Пирога І. С. в межах їх аналізу повноваження Вищої ради правосуддя спрямовані на забезпечення незалежності суддів за наявності гарантій їх правового статусу відносять до управлінських [2, с. 436]. А Халюк С. О. всі повноваження Вищої ради правосуддя відносить до категорії контрольно-наглядових [3, с. 43] і така позиція є достатньо дискусійною.

Але поступово і Щорічна доповідь привертає увагу дослідників та науковців, які працюють над покращенням та оптимізацією діяльності органів судової влади. Так, Назаров І. В. у межах відповідного аналізу звертає увагу не лише на зміст доповіді, а й на процедуру її формування, яка включає, в тому числі, отримання зворотного зв'язку в межах моніторингу реагування на Щорічну доповідь від суддів, 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 та підкреслює важливість залучення широкого кола зовнішніх компетентних суб'єктів до процесів у сфері забезпечення незалежності судової влади як одного з напрямків діяльності органів суддівського врядування і самоврядування [4, с. 574].

Бакаянова Н. М. за результатами аналізу структури та змісту Щорічної доповіді за 2019 та 2021 роки висловила пропозиції, щоби архітекtonіка документу формувалася із урахуванням основних напрямків розвитку системи правосуддя, визначених Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр., яку затверджено Указом Президента України № 221/2021 від 11 червня 2021 р., у частині, що стосується незалежності судової влади. Та зазначила, що у Щорічній доповіді не вбачається системного аналізу питань, чи відбувалися тиск та незаконні заходи впливу на членів Ради суддів, працівників Державної судової адміністрації України, Служби судової охорони, Національної школи суддів України, та чи мали такі факти значення для забезпечення незалежності суддів [5, с. 19].

Пушкар С. І. у межах власного дослідження Щорічної доповіді надав аналіз чотирьох таких доповідей (за 2017, 2018, 2019 та 2020 роки) та прийшов до висновку про наявність однакових, характерних для всіх доповідей недоліків, які суттєво впливають на простоту їх сприй-

няття та роботу з ними: а) недосконалий статус щорічної доповіді; б) низький рівень залучення органів суддівського самоврядування, інших органів та установ судової системи, а також неурядових організацій; в) аналіз наявних щорічних доповідей свідчить, що їх зміст все більше повторює один одного, тобто, по кожному виокремленому питанню, яке аналізується щорічно, постійно викладається одна і та сама інформація; г) недостатній рівень поширення щорічної доповіді серед громадськості. Серед пропозицій науковця можна виокремити такі, які можуть стати правилами формування тексту Щорічної доповіді, а саме: 1) за результатами попередніх обговорень структури майбутньої доповіді із органами та установами, визначеними у пункті 7 частини першої та частині четвертій статті 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», ВРП як укладач щорічної доповіді самостійно приймає остаточне рішення стосовно того, яка інформація буде включена в доповідь; 2) всі без виключення надані пропозиції та рекомендації, у тому числі ті, що містять критичні зауваження, протилежні ВРП підходи та точки зору, приєднуються до тексту щорічної доповіді в якості її додатків [6, с. 472–475].

В контексті визначення змісту та обсягу незалежності суддів варто нагадати, що стаття 126 Конституції України [7] починається із слів: «незалежність і недоторканність суддів 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 дисциплінарного 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.

Цілоком логічним виглядає, що у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.07.2016 р. № 1402-VIII [8] принцип незалежності суддів деталізовано у питаннях гарантій його дотримання та процедур реалізації. Вже у статті 6 зазначеного 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, у статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», наводиться перелік інструментів – гарантій, які суддів забезпечити дотримання незалежності суддів.

Відповідно всі наведені норми і мають визначати предмет Щорічної доповіді, враховуючи її назву.

Як ми вже знаємо, Щорічні доповіді Вищої ради правосуддя за минулі роки вже досліджувались, в тому числі у наукових колах. Тому актуальною є оцінка та аналіз останньої за 2022 рік, затвердженої рішенням Вищої ради правосуддя від 24 серпня 2023 р. [9]. В межах аналізу варто приділити увагу як структурі, так і змісту зазначеної Щорічної доповіді.

Структура Щорічної доповіді за 2022 рік складається з 5 розділів та додатків. У першому розділі «Вступ. Загальні положення» цілком обґрунтовано звертається увага на важливість забезпечення безперервної роботи судової влади в умовах воєнного стану, відповідні виклики та підкреслюється необхідність дотримання демократичних принципів функціонування судової влади навіть в такі складні для Українського народу історичні часи.

Розділ II «Стан нормативно-правового забезпечення у сфері правосуддя» використано для звернення уваги на наступні питання: а) законодавчі зміни в системі правосуддя; б) дистанційне судочинство як необхідність в умовах воєнного стану; в) на шляху до європейської інтеграції; г) основні виклики, що постануть перед системою правосуддя після війни.

Не ставимо під сумнів потребу у такому розділі, адже Вища рада правосуддя за наслідком останніх змін у законодавстві стає важливою складовою нормативного регулювання діяльності органів судової влади та структури судустрою. В той же час перелік питань для освітлення стану нормативно-правового забезпечення не є ідеальним і потребує корегування. Хоча б тому, що на Вищу раду правосуддя відповідним Законом покладається набагато більше повноважень з питань нормотворчості. Наприклад, Вища рада правосуддя має право та зобов'язана:

– затверджувати Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положення, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів), Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальні управління, Положення про Службу судової охорони, Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень;

– погоджувати Типове положення про апарат суду, Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників;

– надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судустрою і статусу суддів та інше (ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [10]).

У Щорічній доповіді у Розділі з назвою «Стан нормативно-правового забезпечення у сфері правосуддя» перелічені питання заслуговують на більш детальне та окреме розкриття у межах окремих підрозділів, а не в межах одного підрозділу 2.1 «Законодавчі зміни у системі правосуддя». Тим більше, що підрозділи 2.2, 2.3, 2.4 не завжди потребуватимуть окремої уваги на рівні окремих підрозділів і в майбутньому можуть бути об'єднані.

Розділ III «Стан дотримання гарантій незалежності суддів» є надзвичайно важливим для щорічної доповіді, адже наявність та дотримання нормативно визначених

гарантій незалежності судді – це головна умова реального забезпечення як незалежності суддів, так і справедливості судових рішень. І в цьому контексті також варто запропонувати корегування структури зазначеного розділу, який у межах щорічної доповіді за 2022 рік складається з 5 підрозділів. Більшою мірою гарантії забезпечення незалежності суддів та механізми їх реалізації визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів». І лише у частині 5 статті 48 зазначеного Закону міститься перелік з 11 пунктів зазначених гарантій. Крім того, гарантії забезпечення незалежності містяться та деталізуються і в інших нормах Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Ми не пропонуємо всі передбачені законодавством гарантії незалежності суддів розглядати окремими підрозділами щорічної доповіді, але, що найменш, рівень та можливі проблеми дотримання всіх гарантій мають бути описані у межах розділу з відповідною назвою. І з цією метою його структуру у майбутньому варто відкоригувати.

Розділ IV Щорічної доповіді «Вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя» складається з чотирьох підрозділів. Структура та зміст зазначеного розділу обґрунтовані, логічно пов'язані та визначені, в тому числі, з урахуванням надзвичайно складних умов здійснення правосуддя протягом 2022 року. Не ставлячи під сумнів необхідність інформування всіх зацікавлених суб'єктів про факти втручання у здійснення правосуддя, що заборонено законом, та дієву реакцію Вищої ради правосуддя на подібні факти, нагадаємо, що заборона втручання у здійснення правосуддя є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. І ми на це звертали увагу, гарантій набагато більше. І якщо в межах Щорічної доповіді ми отримали детальну інформацію про кількість спроб втручання у здійснення правосуддя, характер втручання, суб'єктів втручання наслідки втручання та формування практики не визнання певних категорій звернень як спроб втручання у здійснення правосуддя, таку ж детальну інформацію бажано мати і стосовно інших гарантій забезпечення незалежності суддів. Це може значно збільшити обсяг Щорічної доповіді, але при цьому буде відповідати її назві.

Розділ V Щорічної доповіді «Висновки. Шляхи посилення незалежності суддів» логічно завершує її внутрішню структурну побудову. В той же час ознайомлення з його змістом надає можливість запропонувати зміни аналогічні до вже сформованих до попередніх розділів. Формуючи висновки стосовно дотримання ряду гарантій забезпечення незалежності суддів не дається ніякої інформації стосовно того, як мають забезпечуватися у майбутньому інші гарантії. Теоретично, така вибірковість є можливою, але ми маємо право знати чим вона обґрунтована. І це обов'язково варто зробити у Щорічному звіті за 2023 рік.

Висновки. 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 Вищої ради правосуддя та підкреслити важливість Щорічної доповіді як окремого інституту забезпечення незалежності суддів враховуючи максимально широке коло суб'єктів, які можуть не лише ознайомитися з її змістом, а й використовувати у своїй роботі. Також варто визнати, що вже багаторічна практика підготовки Щорічної доповіді ще не сформувала таку структуру, яка б охоплювала всі питання забезпечення незалежності суддів. Тому, як структура так і її зміст потребують корегування з метою надання відповіді стосовно реалізації та забезпечення всіх передбачених законодавством гарантій незалежності суддів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баран А. Повноваження Вищої ради правосуддя щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Сер. "Юридичні науки"*. 2020. Т. 7. № 2. С. 33–41.
2. Бисага Ю.М., Пирого І.С. Повноваження та функціональне призначення Вищої ради правосуддя у сфері забезпечення незалежності судової влади. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 432–437.

3. Халюк С.О. Контрольно-наглядові повноваження Вищої ради правосуддя в Україні: теоретико-правовий аналіз та зміст. Електронне наукове видання «*Аналітично-порівняльне правознавство*». 2022. № 3. С. 40–44.
4. Назаров І. В. Недоліки нормативного регулювання незалежності суддів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 572–575.
5. Бакаянова Н.М. Про значення щорічної доповіді Вищої ради правосуддя «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні». *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (29 жовтня 2021р., Чернівці) /редкол.: О.В. Щербанюк та ін. – Чернівці : 2021. С. 17–19.
6. Пушкар С.І. До питання щорічної доповіді Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 472–475.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відом. Верх. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.07.2016 р. № 1402-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 56. С. 9.
9. Щорічна доповідь Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2022 р. : затв. рішенням Вищої ради правосуддя від 24 серпня 2023 року № 851/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/page/shchorichna-dopovid-pro-stan-zabezpechennya-nezalezhnosti-suddiv-v-ukrayini> (дата звернення: 14.12.2023).
10. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 4. С. 180.