

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.56

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/80>

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДДІВ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

INDEPENDENCE OF JUDGES: EUROPEAN STANDARDS

Сердинський В.С., аспірант відділу кримінального права,
кримінології та судочинства

*Інститут держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України*

Автор цієї наукової статті в контексті останньої судової реформи 2016 року аналізує основні гарантії незалежності судді, що містяться в європейських стандартах незалежності суду та суддів, які слугують орієнтиром для подальшого вдосконалення судової гілки влади в Україні, відновлення довіри до неї з боку громадян. Незважаючи на останню масштабну судову реформу, доводиться констатувати наявність низки проблем щодо організації та функціонування судової гілки влади, а також проблем, пов'язаних з правом громадян на доступ до правосуддя та справедливий суд. У статті проведений широкий аналіз низки висновків Консультативної ради європейських суддів, які носять лише рекомендаційний характер, але водночас закладають основи загальноєвропейських стандартів гарантії незалежності суддів та судової гілки влади загалом. У документах Ради Європи, а також у висновках КРЄС порушуються основні аспекти незалежності суддів, які мають чітко та належно врегульовуватися в рамках національного законодавства, наприклад стосовно процедур призначення на посаду, кар'єрного зростання суддів, вимог до незалежних органів влади, які приймають рішення щодо призначення на посаду, відповідальності суддів. Європейські стандарти незалежності суддів також виокремлюють інший важливий критерій – принцип незмінності суддів, який, на думку Консультативної ради європейських суддів, потрібно втілити на найвищому рівні у внутрішньому праві. Автор аналізує, яким чином втілені ці принципи, стандарти в Україні на конституційному та законодавчому рівнях. Також у цій статті не оминаються і питання достойної суддівської винагороди, що є однією з гарантій незалежності суддів. Дослідження стосується й ролі Вищої ради правосуддя, особлива увага приділяється питанням притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності в світлі європейських рекомендацій. У цьому контексті автор статті аналізує дискусійні положення національного законодавства, а також певну адміністративну та судову практику.

Ключові слова: незалежність, неупередженість, кваліфікаційне оцінювання суддів, судова реформа.

The author of this article, in the context of the latest judicial reform of 2016, analyzes the basic guarantees of independence of judges contained in European standards of court independence and of judges serving as a benchmark for further improving the judiciary in Ukraine, restoring public confidence in it. Despite the recent large-scale judicial reform, it is necessary to state a number of problems regarding the organization and functioning of the judicial branch, as well as problems related to the right of citizens to access to justice and a fair trial. The article provides a broad analysis of a number of Conclusions of the Consultative Council of European Judges, which are only advisory in nature, but at the same time lay the foundations for pan-European standards of guarantees for the independence of judges and the judiciary. Council of Europe documents, as well as the CCEJ conclusions, highlight the main aspects of the independence of judges, which must be clearly and properly regulated in national law, such as the procedures for the appointment, career advancement of judges, requirements for independent decision-makers appointment to office, responsibility of judges. European standards for the independence of judges also highlight another important criterion, the principle of the immutability of judges, which in the opinion of the Consultative Council of European Judges should be embodied at the highest level in domestic law. Accordingly, the author analyzes how these principles, standards in Ukraine are implemented at the constitutional and legislative levels. Also, this article does not address the issue of decent judicial remuneration, which is one of the guarantees of the independence of judges. The study also addresses the role of the High Council of Justice, with particular attention being paid to disciplinary action in the light of European recommendations. In this context, the author analyzes the discussion provisions of national law, as well as some administrative and judicial practice.

Key words: independence, impartiality, qualification assessment of judges, judicial reform.

Постановка проблеми. Незалежність судді є фундаментальним складником права особи на справедливий суд та головною умовою забезпечення верховенства права. Відповідно, суддя має здійснювати правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права.

У Висновку Консультативної ради європейських суддів КРЄС (2015) під назвою «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії» [5] слушно визначено, що незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм і надається їм не для захисту власних інтересів, а в інтересах принципу верховенства права й усіх, хто прагне та очікує справедливості. Незалежність суддів розглядається як фундаментальна вимога, яка дає змогу судовій владі охороняти демократію й права людини.

З огляду на важливість забезпечення як внутрішньої, так і зовнішньої незалежності судді під час здійснення ним правосуддя, Європейська хартія про Закон «Про статус суддів» [7] передбачає, що у всіх європейських державах основні принципи статусу суддів мають встановлюватися

у внутрішніх нормах на найвищому рівні, а відповідні правила – у нормах принаймні на законодавчому рівні.

Основний Закон нашої держави містить відповідні положення, згідно з яким незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України (ст. 126 Конституції України) [1]. Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року [2] є результатом нового етапу реформи судової гілки влади, спрямованої на відновлення довіри до неї. Звичайно ж, законодавство розроблялося з урахуванням міжнародних та європейських стандартів незалежності суддів, а також у відповідності до практики Європейського суду з прав людини, який неодноразово вказував на прогалини та недоречності вітчизняного законодавства, яке стосується забезпечення справедливого та незалежного суду.

Питання законодавчого забезпечення реальної незалежності суддів під час здійснення ними судочинства не втрачає своєї актуальності вже котрий рік поспіль. Остання судова реформа була проведена в 2016 році, під час якої було внесено низку змін до Конституції України в частині правосуддя, а також на основі цих положень

розроблено та прийнято нове законодавство. Звичайно ж, будь-які суттєві трансформації в суспільному, правовому житті країни супроводжуються науково-юридичним обґрунтуванням та прогнозуванням таких явищ. Питання незалежності суддів широко висвітлюється у вітчизняних наукових колах.

Мета статті. У межах цієї статті ми ставимо собі за ціль проаналізувати низку документів, які розроблялися в рамках Ради Європи та містять у собі стандарти незалежного суду та, відповідно, незалежності суддів, що дасть нам можливість зробити висновок про те, наскільки нове законодавство враховує ці європейські стандарти.

Виклад основного матеріалу. Консультативна рада європейських суддів у своєму Висновку № 1 про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів 2001 року [3] відзначила, що судова гілка влади має бути незалежна від інших. При цьому зазначено, що незалежність слугує також гарантією неупередженості. Незалежність судді має забезпечуватися повною мірою та розглядатися крізь призму різноманітних критеріїв, з огляду на різні аспекти кар'єри судді: від його підготовки до призначення, підвищення на посаді чи вжиття дисциплінарних заходів.

У своїх Рекомендації № (94) 12 під назвою «Незалежність, дієвість та роль суддів» [4] Комітет міністрів Ради Європи зазначав, що орган, який приймає рішення про відбір і кар'єру суддів, має бути незалежним від уряду та адміністрації.

Консультативна рада європейських суддів, аналізуючи основні критерії та аспекти незалежності суддів, дійшла таких висновків.

По-перше, основні принципи незалежності судової системи мають бути закріплені на конституційному або іншому якомога більш високому правовому рівні у всіх державах-членах, а більш конкретні правила – на законодавчому рівні. Проектуючи цю рекомендацію на вітчизняне законодавство, варто відзначити, що питанню незалежності судді присвячена окрема стаття Основного Закону держави – Конституції України. Стаття 126 КУ передбачає, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після скоєння тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком скоєння злочину або дисциплінарного проступку. Суддя обіймає посаду безстроково.

Крім того, у цій статті Конституції України чітко перелічені підстави для звільнення судді: 1) неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я; 2) порушення суддею вимог щодо несумісності; 3) вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність обійманій посаді; 4) подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням; 5) незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду; 6) порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Також на найвищому законодавчому рівні перераховуються випадки припинення повноважень судді, перелік яких носить вичерпний характер. Повноваження судді припиняються у разі: 1) досягнення шістдесяти п'яти років; 2) припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави; 3) набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; 4) смерті судді; 5) набрання закон-

ної сили обвинувальним вироком щодо судді за скоєння ним злочину.

По-друге, органи влади, які в кожній державі відповідають за призначення й просування по службі, а також за рекомендації щодо цього, мають розробити, опублікувати і реалізувати об'єктивні критерії з метою забезпечення того, щоб відбір і кар'єра суддів були засновані на заслугах з урахуванням кваліфікації, чесності, здібностей і ефективності. Важливо, щоб органи, які приймають рішення щодо кар'єрного зростання суддів, були незалежними, в їхньому складі були судді, що обираються на демократичній основі іншими суддями. КРЕС окремо звертає увагу на такі характеристики методу призначення або повторного призначення судді, як об'єктивність і прозорість.

По-третє, кар'єрне зростання має відбуватися з урахуванням особистісних якісних характеристик особи. Стаж роботи не має бути керівним принципом для підвищення на посаді. Хоча, звичайно, не варто нехтувати професійним досвідом, однак кількість відпрацьованих років має розглядатися як додаткова основа для забезпечення незалежності. КРЕС застерігає, що система підвищення суддів на посаді, заснована винятково на стажі роботи, потенційно веде до зниження динамізму, а це не може бути виправдано якою-небудь перевагою з точки зору забезпечення незалежності.

Інший важливий критерій незалежності суддів – це принцип незмінюваності суддів, який, на думку КРЕС, потрібно втілити на найвищому рівні у внутрішньому праві. В Україні на конституційному рівні закріплено, що судді призначаються на посаду безстроково, це нове положення Конституції України є результатом внесення змін до Основного Закону держави в 2016 році в зв'язку з проведенням нової судової реформи, яка була спрямована на забезпечення незалежності судової гілки влади. Однак, аналізуючи ці конституційно-правові положення, вітчизняні науковці доходять висновку, що ці зміни є неоднозначними, оскільки вони мають підвищувати незалежність суддів, однак на практиці доводиться констатувати про послаблення цього ключового елемента їхнього статусу [6, с. 73].

Ключовим елементом незалежності суддів є достойна оплата праці суддів, яка має відповідати їхній ролі та відповідальності і має передбачати відповідні виплати допомоги у зв'язку з хворобою та виходом на пенсію. Така оплата праці на основі конкретного законодавчого положення має бути захищена від зниження, а також мають бути прийняті положення, що передбачають підвищення винагороди відповідно до зростання вартості життя. Як визначено в Європейській хартії про Закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, судді, які виконують суддівські функції в професійній якості, мають право на винагороду, рівень якої має бути таким, щоб вони були захищені від тиску під час прийняття ними рішень у роботі.

Особливу увагу Консультативна рада європейських суддів звертає на потребу забезпечення незалежності окремого судді під час виконання ним своїх функцій від будь-якої внутрішньої судової ієрархії. Адже незалежність судів залежить не тільки від свободи від будь-якого необґрунтованого зовнішнього втручання, а й свободи від необґрунтованого впливу, що може в деяких ситуаціях виходити з позиції інших суддів. Загалом, аксіомою є й те, що під час винесення рішення у справі суддя не має діяти за наказом або за вказівкою третьої сторони як у рамках, так і поза судовою владою.

У контексті необхідного забезпечення судової незалежності Консультативна рада європейських суддів у своєму Висновку № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності [8], особливу увагу звертає на потребу безсторонного ставлення до застосування заходів відповідальності. З огляду

на це КРЕС розглядає окремо питання кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності. На практиці найважливішою є потенційна дисциплінарна відповідальність суддів.

КРЕС вважає, що процедури, які призводять до ініціювання дисциплінарного провадження, потребують більшої формалізації. Рада пропонує, щоб країни передбачили створення спеціального органу або призначили осіб, які відповідали б за отримання скарг, отримання пояснень відповідного судді та вирішення з урахуванням цього, чи наявні достатні підстави для ініціювання дисциплінарного провадження проти судді; якщо так, тоді така справа передається до органу, відповідального за розгляд дисциплінарних справ.

Щодо дисциплінарної відповідальності КРЕС вважає, що: i) у кожній країні закон або базові правові положення, які застосовуються до суддів, мають визначати в якнайточнішому формулюванні ті порушення, які можуть призвести до застосування дисциплінарних санкцій, а також відповідні дисциплінарні процедури; ii) стосовно ініціювання дисциплінарного провадження країни мають передбачити створення спеціального органу або призначити осіб, які відповідатимуть за отримання скарг, отримання пояснень відповідного судді та прийняття з урахуванням цього рішення про те, чи наявні достатні підстави для ініціювання такого провадження проти судді; iii) дисциплінарна справа має розглядатися незалежним органом або трибуналом, що здійснює провадження, повністю гарантуючи право захисту; iv) якщо такий орган сам не є судом, то його члени мають призначатися незалежним органом (із суцільним представництвом суддів, обраних демократичним шляхом іншими суддями; v) організація дисциплінарного розгляду в кожній країні має бути такою, що дає змогу подання апеляції на рішення первинного дисциплінарного органу (відомства або суду) до суду; vi) санкції, які може застосовувати такий орган у разі доведеного порушення належної поведінки, мають визначатися якомога точніше в законі про статус суддів та застосовуватися за принципом пропорційності.

У контексті актуальних проблемних аспектів правового регулювання звільнення суддів, з огляду на результати їх кваліфікаційного оцінювання, важливо проаналізувати Висновок КРЕС № 17 (2014) щодо оцінювання діяльності суддів, якості правосуддя і поваги до незалежності судової влади [9]. У цьому документі міститься застереження, що

саме по собі несприятливе оцінювання не має бути (крім виняткових обставин) причиною для звільнення з посади. Це має відбуватися лише у разі серйозного порушення визначених законом дисциплінарних норм чи положень кримінального права або якщо неминучий висновок з процесу оцінювання полягає в тому, що суддя не здатний або не бажає виконувати свої суддівські функції на об'єктивно визначеному мінімально прийнятному рівні. Крім того, використання індивідуального оцінювання для визначення зарплати і пенсії суддів слід уникати, оскільки такий процес може просто вплинути на поведінку суддів і поставити під загрозу незалежність судової системи та інтереси сторін.

Під час внесення змін до Конституції України в 2016 році у пп. 4 п. 16-1 розд. XV «Перехідні положення» було передбачено, що відповідність обійманій посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», має бути оцінена в порядку, визначеному законом. Виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді обійманій посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади. Це положення не узгоджується зі змістом статті 126 Конституції України, що містить вичерпний перелік підстав для звільнення судді. Нині така правова колізія викликає чимало запитань у практичній площині. Однак Вища рада правосуддя звільняє суддів, яких за результатами кваліфікаційного оцінювання визнано такими, що не відповідають обійманій посаді, за рекомендацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Висновок. Аналіз положень Конституції України в останній редакції, а також нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» стосовно незалежності суддів як визначального елемента їх правового статусу, дає можливість підсумувати, що більшість критеріїв незалежності суддів та судів загалом, які містяться у висновках Консультативної ради європейських суддів, були враховані під час розробки нового вітчизняного законодавства з цього питання. Однак доводиться констатувати, що в практичній площині, на жаль, деякі питання залишаються не досить чітко врегульованими, що породжує низку наукових дискусій, а також судових процесів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 31, ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
3. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52.
4. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518-му засіданні заступників міністрів 13.10.94 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323.
5. Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії». URL: https://court.gov.ua/userfiles/vusn_18_kr.pdf.
6. Прилуцький С. Незмінюваність суддів в Україні: конституційно-правове регулювання та проблеми реалізації. *Публічне право*. № 1. 2017. С. 73–82.
7. Європейська хартія про Закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
8. Висновок № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісності поведінки та безсторонності. URL: <http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%E2%84%96%203.pdf>.
9. Висновок КРЕС № 17 (2014) щодо оцінювання діяльності суддів, якості правосуддя і поваги до незалежності судової влади. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_17.pdf.