

# Незалежність суддів як індикатор стану вітчизняної судової системи



Тетяна ГАЛАЙДЕНКО,  
головний консультант з питань  
юридично-наукового забезпечення секретаріату  
Комітету Верховної Ради України з питань  
боротьби з організованою злочинністю  
і корупцією

12

Стан вітчизняної судової системи, зокрема дотримання принципу незалежності суддів, уже давно перейшов у розряд проблем, які особливо турбують українське суспільство. Необхідність виправлення цієї проблемної ситуації ні в кого не викликає сумнівів, однак усі вжиті заходи, в тому числі й виконання відповідних завдань судової реформи, поки що відчутно не вплинули на забезпечення реальної незалежності суддів. Щоб реформування судової системи дало очікувані результати, потрібно цей процес супроводжувати ретельним аналізом стану незалежності суддів і дієвості механізмів для її забезпечення, а також оцінити ефективність нових правових норм, які стосуються діяльності суддів та органів суддівського самоврядування щодо забезпечення їх незалежності.

Для того, щоб отримати достовірну оцінку стану незалежності суддів, потрібно розглянути цю проблему з позицій як суспільства, так і самої суддівської спільноти. Дослідження цього питання ускладнює те, що на формування ставлення суспільства (перш за все пересічних громадян) до стану правосуддя впливає низка чинників:

- статево-вікові особливості осіб, які здійснюють оцінювання;
- особистий досвід людини, в тому числі пов'язаний зі зверненням по захист своїх прав і законних інтересів до судових органів;
- вплив засобів масової інформації;
- офіційна й неофіційна інформація щодо фактів порушення незалежності суддів та втручання в їхню діяльність;
- суб'єктивна оцінка роботи судових органів тощо.

Відновлення авторитету судової влади в суспільстві, а відповідно й належного рівня довіри громадян до цієї гілки влади – необхідна умова *забезпечення принципу незалежності суддів у державі*. Коли втрачено авторитет судової влади, то не може бути й мови про належне дотримання відповідного принципу правосуддя. На жаль, ситуація у нас саме така – за даними О. М. Овчаренко, лише 9% громадян оцінюють діяльність судової влади позитивно, решта оцінюють цю діяльність негативно або переважно негативно [7, с. 202].

Невіра у здатність суду справедливо вирішувати спори на підставі закону породжує правовий нігілізм і, по суті, позбавляє громадян упевненості у своїй правовій захищеності, особистій безпеці, що, у свою чергу, спонукає їх до позасудового розв'язання конфліктів. Недовіра до суду підриває засади правосуддя. І незалежно від того, викликана вона об'єктивними чи суб'єктивними причинами, без усунення цього чинника правосуддя не зможе нормально здійснюватися [2, с. 12–13]. Тому не випадково у рішенні VIII позачергового з'їзду суддів України «Про стан виконання в державі Конституції та законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів» від 26 червня 2007

року наголошується, що нині гарантії самостійності судів та незалежності суддів в Україні належно не забезпечені. Політична криза в державі вкрай загострила руйнівні процеси у сфері правосуддя. Неспроможність суб'єктів політичного протистояння розв'язувати юридичні проблеми належними засобами призвела до масштабного втручання політиків у правову сферу, в тому числі у сферу правосуддя [9].

Вивчаючи нинішній стан незалежності суддів та його оцінки суддівським співтовариством і громадськістю, ми обрали методологічний алгоритм, свого часу запропонований Центром суддівських студій. Цей центр оприлюднив результати дослідження «Моніторинг незалежності суддів в Україні в 2007–2009 рр.», проведеного під час реалізації українсько-швейцарського проекту «Підтримка судової реформи. Сприяння зміцненню незалежності суддів» з метою визначення основних проблем забезпечення конституційного принципу незалежності суддів в Україні. Водночас опитування суддів, проведене нами у 2010–2011 роках у Харківській, Полтавській та Київській областях, було доповнено ще й опитуванням різних соціальних груп громадян. У такий спосіб зроблено спробу проаналізувати проблему, з одного боку, з позиції громадян, на захисті прав і законних інтересів яких стоїть суд, з другого – з позиції осіб, уповноважених державою на підставі закону брати участь у відправленні правосуддя. Такий підхід мотивовано тим, що незалежність суддів має дві сторони: об'єктивну, яка формується ставленням до судової влади ззовні, тобто з боку політиків, представників інших гілок влади, бізнесу, громадян тощо, та суб'єктивну, яка залежить від поведінки самого судді, його авторитету в суспільстві та довіри до нього як особистості й професіонала [4, с. 14].

Отже, порівняємо деякі результати власного дослідження та досліджень Центру суддівських студій та інших фахівців. Оцінка стану незалежності суддів з різними респондентами методологічно проводилася за кількома напрямками, основними з яких є:

- інституціональний, або організаційно-правовий;
- функціональний, або процесуальний;
- соціально-економічний.

Оцінюючи рівень закріплення гарантій незалежності суддів у національному законодавстві щодо інституційного аспекту цієї незалежності, більшість респондентів у 2007–2009 роках вважала, що конституційні норми в цілому відповідають міжнародним стандартам незалежності суддів (за винятком положення щодо складу Вищої ради юстиції (ст. 131 Конституції України), в якому щонайменше половина членів має бути суддями, обраними своїми колегами). Цей висновок підтверджено результатами опитування суддів: у 2007 р. 62% респондентів на це запитання відповіли «так», у 2008 р. – 64%, у 2009 р. – 66% [4, с. 42]. При цьому Закони України «Про Вищу раду юстиції» і «Про порядок обрання

на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» та чинне процесуальне законодавство більшість суддів на той час оцінювала негативно [12].

Наше дослідження показало, що у 2010–2011 роках рівень закріплення гарантій незалежності суддів у вітчизняному правовому вимірі, як позитивний індикатор їх незалежності, вважали достатнім лише 25,4% опитаних суддів; ще 4,8% опитаних зазначили, що рівень законодавчого забезпечення гарантій незалежності суддів є задовільним. Більшість респондентів (41,3%) визнала, що цей рівень частково задовільний. Тривожить той факт, що сьогодні майже третина суддів (28,5%) вважає, що рівень законодавчого забезпечення гарантій їх незалежності незадовільний.

Це свідчить, на наш погляд, про зміщення аспекту в проблемі функціонування правосуддя, а саме про дефіцит підтримки і схвалення діяльності судової влади з боку соціуму. Отже, понад 80% опитаних респондентів висловилися за незалежність суддів як їхню особисту «свободу» від сфери дії правових і моральних норм. Інша проблема – відсутність самокритики з боку служителів Феміди. Тому актуальним завданням сьогодення є виконання в судовій системі такого чинника, як готовність суддів піддаватися спокусі, впливу, тиску. Але це правова і морально-етична проблема не лише суддівського корпусу, а й усього сучасного суспільства, адже судді є його невід'ємною частиною.

Оцінюючи ставлення до незалежності суддів за результатами опитування респондентів (суддів) у межах моніторингу, проведеного в Україні у 2007–2009 роках, можна констатувати підвищення рівня неповаги до суду з боку Президента України (2007 р. – 50%; 2008 р. і 2009 р. – 55%), представників великого бізнесу (2007 р. – 47%; 2008 р. – 56% і певне зниження напруженості ситуації у 2009 р. – 51%), журналістів (2007 р. – 40%; 2008 р. – 45%; 2009 р. – 46%), самих суддів (2007 р. – 22%; 2008 р. – 20%; 2009 р. – 32%) та громадян (2007 р. – 20%; 2008 р. – 45%. Значне підвищення неповаги громадян до суду в 2008 році «пом'якшене» зниженням цього показника у 2009-му до 23%). Результати опитувань у 2009 році засвідчили, що лише п'ята частина респондентів-суддів вважає, що вони мають достатні повноваження для обстоювання авторитету суддів та поваги до суду і можливості впливати на ці процеси [4, с. 47].

На думку суддів, основна загроза неповаги до незалежності суддів походить від вищих і центральних органів виконавчої влади (так вважає 39% респондентів); народних депутатів і депутатів місцевих органів влади (62%); представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (38%); представників підприємницьких кіл (40%); громадських організацій (56%); журналістів (44%) та громадян (61%). А на думку громадян, основним чинником неповаги до суддів є доволі складні взаємини судової і виконавчої влад. Так, 69% респондентів упевнені, що саме від органів виконавчої влади рівнів сьогодні походить загроза незалежності суддів.

За результатами проведеного у 2007–2009 роках моніторингу встановлено, що, на думку суддів, найбільше зазнає політичного й адміністративного впливу процес обрання суддів безстроково. При цьому вирішальний вплив на нього мають народні депутати України (у 2007 р. так вважали 48% респондентів; у 2008 р. – 22%; у 2009 р. – 17%), члени відповідного комітету Верховної Ради України (у 2007 р. – 44%; у 2008 р. – 18% у 2009 р. – 16%), члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів (у 2007 р. – 32%; у 2008 р. – 14% і у 2009 р. – 12%). Слід зазначити, що висновки експертів Венеціанської комісії уже вкотре містять критичні зауваження щодо процедури призначення на посаду та усунення з посади суддів, до того ж як уперше, так і безстроково [13, с. 5].

Водночас майже у шість разів зменшився вплив на цю процедуру голови апеляційного суду відповідного регіону (з 39% у 2007 р. до 7% у 2009 р.) [4, с. 64]. Незважаючи на тенденцію до зменшення кількості фактів неправомірного впливу під час процедури

заміщення суддівської посади, такі показники свідчать про істотні порушення принципу незалежності суддів у процесі формування суддівського корпусу. Дослідження дотримання принципу незалежності суддів у процесі їх безстрокового обрання показало, що, на думку половини з них (49%), вирішальний вплив тут мають голови апеляційних судів відповідного регіону та народні депутати (47%).

Отже, результати досліджень засвідчили, що в державі є загрозові тенденції порушення незалежності суддів. Водночас інституційна незалежність судової влади перебуває під постійною загрозою ліквідації, яку створюють окремі вищі посадові особи та державні органи [5, с. 18].

Стосовно функціональної (процесуальної) незалежності суддів, як показав моніторинг, близько половини суддів вважають, що сьогодні у суддів недостатньо повноважень для ефективного виконання функцій правосуддя. Опитування також виявили тенденцію до збереження високого рівня намагань вплинути на позицію суду під час розгляду судових справ. Так, у 2007 році 71% суддів підтвердили, що їм відомі факти такого тиску (у 2008 р. – 77%, у 2009 р. – 70%) [4, с. 47, 49]. Згідно з відповідями суддів найчастіше у 2009 році намагалися неправомірно вплинути на позицію суду сторони у справах та їхні представники – 49% суддів констатували такі випадки, народні депутати України – 47%, представники засобів масової інформації – 40%, учасники мітингів і пікетувань – 39% та представники політичних партій – 36% [4, с. 50]. За даними Л. М. Москвич, 30,6% опитаних суддів суб'єктом порушення їхньої незалежності під час вирішення справи назвали представників державних органів, 15,4% – громадські організації; 10,8% – засоби масової інформації; 23,4% – громадян. Але і всередині судової системи, за результатами опитування Л. М. Москвич, є припустимою можливість застосування тиску на суддів під час здійснення правосуддя. Зокрема, 9% респондентів суб'єктом порушення їхньої незалежності назвали вищу судову інстанцію; 9% – голову суду; 1,8% – колег по роботі. Отже, доходить висновку Л. М. Москвич, можна виокремити такі види ймовірного впливу, здійснення тиску на суддів: державний (або політичний), суспільний та корпоративний (або внутрішньосистемний) [6, с. 145–146].

Отже, відповіді респондентів, отримані під час досліджень, свідчать про наявність значного тиску на суддів та керівників судів під час розгляду судових справ з боку зацікавлених сторін і багатьох осіб. Примітно, що обираються різноманітні форми впливу на суддів – від дружніх порад і погроз ускладнити професійну кар'єру до підкупів і погроз фізичною розправою з суддею та його рідними.

За нашими даними, пальму першості серед неправомірних намагань впливу на позицію суду тримають представники депутатського корпусу та громадяни (на такий вплив указали відповідно 59% і 58% респондентів). У своїй практичній діяльності найчастіше судді стикалися зі спробами підкупів, погрозами фізичної розправи або ускладненням професійної діяльності, розголошенням негативної інформації про суддю та членів його родини тощо. Зауважимо, що всі 100%(!) респондентів засвідчили, що в їхній кар'єрі траплялися такі випадки. 6,3% суддів зазначили, що під час розгляду справ у суді дуже поширеними є корупційні дії. Ще 12,7% опитаних нами респондентів – представників суддівського корпусу зауважили, що кількість суддів, які керуються корупційними мотивами під час здійснення своїх функціональних обов'язків, є значною. На думку третини з них (34,9%), випадки корупції в судах трапляються вкрай рідко. Ще 9,5% запевнили, що таких випадків узагалі немає (вочевидь, вони орієнтувалися на власні позиції щодо несумісності таких дій із високим призначенням судді в суспільстві). Уникнули відповіді на це запитання 36,6% опитаних суддів.

Визначальним у сфері забезпечення незалежності суддів за соціально-економічним напрямом виявилось запитання про необхідний рівень оплати праці суддів,



який давав би їм можливість бути цілком незалежними під час здійснення правосуддя. Дев'ять із десяти суддів у 2007–2009 роках зазначили, що наявний рівень не сприяє їхній незалежності. Ці показники цілковито корелюються з нашими результатами: 93% опитаних нами суддів-респондентів відповіли так само. Отже, проаналізувавши дані опитування суддів, доходимо висновку про невідповідність винагороди суддів в Україні рівню їхньої відповідальності перед суспільством і державою та вразливість незалежності суддівського корпусу з огляду на соціально-економічне забезпечення належного гарантування цього принципу. Адже матеріальне забезпечення судів є однією з найважливіших гарантій самостійності суду і незалежності суддів. Воно істотно впливає на доступність правосуддя, розгляд справи незалежним судом і в оптимальні строки. Недостатнє фінансування судів змушує їх самостійно вишукувати необхідні для здійснення правосуддя кошти, приймаючи спонсорську допомогу, що об'єктивно позначається на неупередженості суду [3, с. 23].

Останнім часом, особливо після прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та внесення змін до Закону України «Про Вищу раду юстиції», тривають численні дискусії щодо статусу, повноважень та функціонування діяльності Вищої ради юстиції [1, с. 6]. У зв'язку з цим не можна не згадати і Рішення Конституційного Суду України у справі за поданням Верховного Суду України щодо конституційності окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 16 червня 2011 року [10], а також Рішення у справі за поданням 54 народних депутатів України щодо конституційності деяких положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції» (справа про повноваження державних органів у сфері судоустрою) від 21 червня 2011 року [11]. Цими рішеннями, зокрема, підтверджено конституційність законодавчих змін, спрямованих на реалізацію чергового етапу судової реформи у травні-липні 2010 року. У зв'язку з цим принциповим вбачається аналіз відповідей, отриманих за результатами опитування суддів, щодо оцінки діяльності Вищої ради юстиції України в аспекті забезпечення незалежності суддів до і після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13 травня 2010 року [8]. Результати опитування суддів показали, що до прийняття указаного закону (ми спеціально робимо смисловий наголос на прийменнику) лише 28,9% респондентів вважали, що діяльність Вищої ради юстиції була досить ефективною. Більшість респондентів (36,8%) зазначили, що діяльність цього органу була в цілому задовільною, але йому бракувало повноважень. Майже третина з цього приводу визначилася, що реалізація повноважень цим органом була взагалі неефективною. Ще 0,6% осіб особливо наголосили, що Вища рада юстиції ніколи не забезпечувала і не забезпечує незалежності суддів. Стільки ж респондентів (по 0,6% пропорційно) взагалі негативно оцінили функціонування цього органу, або зазначили, що їм важко об'єктивно оцінити його роботу.

Як змінилася ситуація з оцінкою ефективності діяльності Вищої ради юстиції після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження», дають уявлення відповіді тих само суддів. Так, 15,8% респондентів вважають, що після прийняття цього закону ефективність діяльності Вищої ради юстиції стосовно забезпечення незалежності суддів значно підвищилася. До цього слід додати думку ще 32,1% осіб, які фактично приєдналися до попередньої позиції, зауваживши, що ефективність діяльності цього органу підвищилася тільки певною

мірою. Проте понад третину респондентів зазначили, що прийнятий закон істотно не вплинув на забезпечення незалежності суддів. Частина опитаних суддів (33,9%) вважають, що Вищій раді юстиції у зв'язку із прийняттям закону надано надмірні повноваження щодо покарання суддів, і це, у свою чергу, негативно позначиться на забезпеченні їх незалежності. Були й респонденти, які зазначили, що діяльність Вищої ради юстиції взагалі не спрямована на забезпечення незалежності суддів (0,6%), або поставилися до її діяльності вкрай негативно (0,6%), дехто не зміг визначитися зі своєю думкою щодо цього (так само 0,6% осіб).

## Джерела

1. Гончаренко О. В. Вища рада юстиції в системі органів державної влади // Вісн. Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 6–17.
2. Грошевой Ю. М. Моральність правосуддя // Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів: Матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару, 30–31 берез. 2005 р., м. Харків / Редкол. В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. – Х., К.: ЦНТ «Гопак», 2006. – С. 11–20.
3. Моніторинг незалежності суддів в Україні / За заг. ред. А. Алексєєва. Центр суддівських студій, Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація. – К.: Поліграф-Експрес, 2007. – 96 с.
4. Моніторинг незалежності суддів в Україні / За заг. ред. А. Алексєєва, Центр суддівських студій, Рада суддів України, Асоціація суддів України. – К.: Поліграф-Експрес, 2009. – 120 с.
5. Моніторинг незалежності суддів в Україні. 2008 рік / За заг. ред. А. Алексєєва, Центр суддівських студій. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – 104 с.
6. Москвич Л. М. Незалежність суддів: соціальний та правовий аспект // Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів: Матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару, 30–31 берез. 2005 р., м. Харків / Редкол. В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. – Х., К.: ЦНТ «Гопак», 2006. – С. 142–147.
7. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія. – Х.: Право, 2008. – 304 с.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження: Закон України від 13 травня 2010 р. № 2181-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 26. – Ст. 272.
9. Про стан виконання в державі Конституції та законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів: рішення VIII позачергового з'їзду суддів України від 26 червня 2007 р. – [Електронний ресурс]. – <http://www.court.gov.ua/969076/45657895564346657>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 16 червня 2011 р. № 5-рп/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 50. – Ст. 1990.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції» (справа про повноваження державних органів у сфері судоустрою) № 1-7-рп/2011 від 21 червня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 50. – Ст. 1992.
12. Фоміна К. Незалежність суддів: сучасний стан та тенденції // Правовий тиждень. – 2008. – № 50(123).
13. Цирфа Ю. «Європейські» зауваження і... жодних пропозицій, котрі не чіплялися б до конституційних змін // Віче. – 2011. – № 21. – С. 4–6.