

Проблеми вдосконалення законодавства



О.І. Потильчак,
суддя Верховного Суду
України,
заслужений юрист України,
доктор філософії в галузі
права

Незалежність суддів як гарантія правової держави: міжнародний досвід

Вирішення основоположних проблем судової реформи, пов'язаних зі становленням і зміцненням судової влади, забезпеченням незалежного та кваліфікованого правосуддя, здатного захистити права й законні інтереси учасників судочинства, невід'ємне від особи, яка обіймає посаду судді. Ухвалення судових рішень іменем держави характеризує рівень соціальної значущості правозастосовної діяльності суддів.

Summary

With reference to the norms of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" and studies of Ukrainian and foreign academicians, the author clarifies the key points and reveals the principle of judicial independence.

Going from detailed analysis of the acts of international legislation, and in particular from constitutions of foreign countries, which fix judicial independence, it was revealed systemic shortcomings of domestic legislation in this sphere and set up proposals for its improvement. Special attention is focused on an inconsistency of judicial appointment (election) and dismissal procedure with international standards, which are recognized by the Constitution of Ukraine

Поняття правового статусу судді як публічного суб'єкта охоплює такі елементи, як: порядок призначення чи обрання; порядок припинення діяльності; компетенція судді, а також порядок і способи її реалізації

Конституція України містить обов'язкові вимоги, яким має відповідати особа, що претендує на зайняття посади судді (ст. 127). Ураховуючи, що суддівський корпус становить судову владу, діяльність якої пов'язана з відновленням порушених прав, виконувати зазначені функції можуть винятково особи, які відповідають усім вимогам, встановленим як Основним Законом, так і нормативно-правовими актами, що визначають соціально-правовий статус суддів в Україні. Проте, згадуючи про вимоги, які висуваються до суддів, слід також зазначити і про гарантії їхньої незалежності.

Саме реалізація гарантій незалежності суддів є необхідною передумовою належного здійснення суддями правосуддя на засадах верховенства права з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, утвердження й забезпечення яких є головним обов'язком держави (статті 3, 8, 55 Конституції України).

Досліджували і розробляли організаційно-правові та процесуальні аспекти принципу незалежності суддів українські й зарубіжні науковці, зокрема Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко, О.М. Курило, В.Ф. Бойко, В.О. Євдокимов, М.С. Алексєєв, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Грошевий,

Т.М. Добровольська, В.В. Єршов, В.І. Кононенко, О.М. Ларін, В.М. Лебедев, В.В. Молдован, В.В. Леоненко, П.А. Лупинська, Н.Р. Максимов, В.Т. Маляренко, П.П. Михайленко, Т.Г. Морщакова, В.М. Петренко, М.М. Полянський, О.Х. Юлдашев, І.Л. Петрухін, О.Д. Бойков та ін.

Слушною є позиція І.Л. Петрухіна, відповідно до якої поняття правового статусу судді як публічного суб'єкта охоплює такі елементи, як: порядок призначення чи обрання; порядок припинення діяльності; компетенція судді, а також порядок і способи її реалізації¹.

Ураховуючи особливе місце судової влади в механізмі держави та специфіку її здійснення, правовий статус її носія — судді — врегульовано детальніше, ніж представників законодавчої чи виконавчої влади.

Принцип незалежності суддів закріплено в більшості конституцій держав світу, проте його реалізація відбувається по-різному

У міжнародних і внутрішньодержавних нормативно-правових актах визначено основоположні принципи, що відображають правовий статус судді. В Основних принципах незалежності судових органів, прийнятих на сьомому Конгресі ООН з профілактики злочинності та поводження з правопорушниками, що проходив у Мілані (Італія) з 26 серпня по 6 вересня 1985 р. (схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.), зазначено таке:

– незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни;

– судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону;

– принцип незалежності судових органів дає судовим органам право і вимагає від них забезпечення справедливого проведення судового розгляду і дотримання прав сторін тощо.

Процедура 1 Резолюції 1989/60 15-го пленарного засідання Економічної і Соціальної Ради ООН «Процедури ефективного здійснення основних принципів незалежності судових органів» (24 травня 1989 р.) зобов'язує всі держави прийняти і застосовувати в судових системах Основні принципи незалежності судових органів відповідно до свого конституційного процесу і внутрішньодержавної практики. У Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»

(ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів), між іншим, визначено, що Комітет міністрів відповідно до положень ст. 15 в Статуту Ради Європи рекомендує застосовувати Принцип 1 «Загальні принципи, що мають відношення до незалежності суддів», згідно з яким незалежність суддів має бути гарантована відповідно до положень Конвенції про захист прав та основних свобод людини і конституційних принципів, наприклад, через запровадження відповідних положень до конституцій чи інших законодавчих актів, або через включення положень цієї рекомендації до системи внутрішнього права.

Принцип незалежності суддів закріплено в більшості конституцій держав світу, проте його реалізація відбувається по-різному. Так, наприклад, у ст. 64 Конституції Франції визначено лише «існування» судової влади та зазначено про такі гарантії, як незмінність, повнота повноважень, порядок формування суддівського корпусу. Адже саме поняття «судова влада» передбачає якісно незалежний рівень, оскільки будь-яка влада без такого критерію, як «незалежність», нездатна забезпечити виконання покладених на неї функцій². Натомість у конституціях Німеччини (ст. 97)³, Італії (ст. 101)⁴, Іспанії (п. 1 ст. 117)⁵ разом із нормою, що визначає функціонування судової влади, закріплені положення, якими гарантується її незалежність — судді незалежні та діють, слідуючи голосу своєї совісті, та в межах конституції і законів.

На думку О.Д. Бойкова, відсутність деталізації принципу незалежності суддів у законодавстві зарубіжних країн зумовлена декількома факторами: головні з них криються в жорсткому відборі претендентів на посаду судді з числа професійних юристів, які заслуговують на довіру, у високому соціальному статусі судді з точки зору престижу та оплати праці, що змушує суддю дбати про свою репутацію, існування різних форм контролю за діяльністю судді (як професійного, так і суспільного), в помірному навантаженні і нормальних умовах праці⁶.

В Україні принцип незалежності суддів закріплено як у Конституції України, так і в законах, у яких визначено порядок забезпечення незалежності суддів. Стаття 126 Конституції України

² Див.: Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. — М., 1997. — С. 26.

³ Там само. — С. 199.

⁴ Там само. — С. 264.

⁵ Там само. — С. 328.

⁶ Див.: Бойков А. Д. Иммуниет судейский // Прокурорская и следственная практика. — М., 1998. — № 4; Бойков А. Д. Иммуниет депутатский // Прокурорская и следственная практика. — М., 1998. — № 1.

¹ Див.: Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. — М., 2003. — С. 564.

встановлює, що незалежність і недоторканість суддів гарантуються Конституцією і законами України. Гарантована Конституцією незалежність суддів, насамперед, забезпечується особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади (п. 27 ч. 1 ст. 85, частини 4, 5 ст. 126, частини 3, 4 ст. 127, ст. 128, п. 1 ч. 1 ст. 131); заборона впливу на них у будь-який спосіб (ч. 2 ст. 126); захистом професійних інтересів (ч. 6 ст. 127); підкоренням суддів при здійсненні правосуддя лише закону (ч. 1 ст. 129); особливим порядком притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (п. 3 ч. 1 ст. 131); забезпеченням державою фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (ч. 1 ст. 130); заборона суддям належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої (ч. 2 ст. 127); притягненням до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суду і судді (ч. 5 ст. 129); забезпеченням державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей (ч. 7 ст. 126); здійсненням суддівського самоврядування (ч. 2 ст. 130).

В юридичній літературі немає єдиної думки щодо кількості та змісту принципів, що відображають правовий статус суддів.

Так, А.О. Селіванов підкреслює, що Основний Закон України визначає засадничі підходи до забезпечення незалежності та недоторканності суддів, а отже, ставить їх на конституційний рівень, чого не було до прийняття Конституції України. Законами України, вважає він, може бути розширений обсяг незалежності та недоторканності суддів, який повинен бути достатнім для здійснення судом неупередженого та об'єктивного судочинства.

На думку В.В. Носова, недоторканність як елемент незалежності суддів виокремлено в Конституції України, а тому тільки вона визначає обсяг і зміст недоторканності суддів (ч. 3 ст. 126). Щодо інших гарантій незалежності суддів, то, крім Конституції України, вони можуть бути встановлені й законами.

На переконання Л.М. Горбунової, незалежність суддів полягає в їхньому праві при здійсненні правосуддя бути вільними від будь-якого обмеження, впливу, тиску, погроз, втручань, зокрема, з боку посадових осіб органів державної влади.

І.І. Ємельянова зазначає, що чинне законодавство розкриває зміст поняття незалежності

суддів, а внесення змін до ч. 2 ст. 13 Закону від 15 грудня 1992 р. № 2862-ХІІ «Про статус суддів»⁷ зумовлено не стільки приведенням її у відповідність до ч. 3 ст. 126 Конституції України, скільки неузгодженістю зі ст. 85, якою визначено повноваження Верховної Ради України. Зокрема, до повноважень парламенту не віднесено надання згоди на притягнення суддів до кримінальної відповідальності та на застосування до них адміністративних стягнень, що накладаються в судовому порядку. Разом із тим, як зауважує І.І. Ємельянова, згідно з ч. 1 ст. 126 Конституції України законами України можуть бути встановлені додаткові гарантії недоторканності як складової незалежності суддів⁸.

Відповідність кандидата на посаду судді встановленим вимогам у поєднанні з порядком формування суддівського корпусу сприяє його незалежності та самостійності під час здійснення правосуддя

Стаття 47 Закону від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (далі — Закон № 2453-VI) містить положення щодо незалежності судді та передбачає, що суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання; суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права; втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом. Відповідно до ч. 4 зазначеної статті незалежність судді забезпечується:

- 1) особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення;
- 2) недоторканністю та імунітетом судді;
- 3) незмінюваністю судді;
- 4) порядком здійснення судочинства, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення;
- 5) заборона втручання у здійснення правосуддя;
- 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді;
- 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом;
- 8) належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді;

⁷ Закон втратив чинність на підставі Закону від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів».

⁸ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин 1, 2 ст. 126 Конституції України та ч. 2 ст. 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову його статусу) // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04/print1384334316621258>

9) функціонуванням органів суддівського самоврядування;

10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту;

11) правом судді на відставку.

Проте п. 3 ч. 4 ст. 47 Закону № 2453-VI має частково декларативний характер, оскільки ч. 1 ст. 128 Конституції України визначає, що *перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років* здійснюється Президентом України. Всі *інші судді*, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України *безстроково*, в порядку, встановленому законом. Така реалізація цього пункту ставить в нерівні умови суддів та призводить до порушення ч. 1 ст. 126 Конституції України. Зазначене підтримала і Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), ухваливши Висновок від 16 березня 2010 р. CDL-AD (2010)003 щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у п. 39 якого передбачено, що «*уперше суддя призначається на посаду на п'ятирічний термін, який, певно, передбачається як свого роду випробувальний період. «Встановлення випробувальних термінів може загрожувати незалежності суддів»* (CDL-AD(2007)003), п. 26). Зазначена в законопроекті норма спирається на ст. 126 Конституції, яку слід змінити». Пункт 78 Висновку цієї Комісії від 15 жовтня 2011 р. CDL-AD (2011)033 щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших законодавчих актів України» (далі — Висновок CDL-AD (2011)033) передбачає, що тимчасово призначені судді — одна із фундаментальних проблем, які існують в Україні у системі призначення та звільнення суддів із посад.

У поєднанні з принципом незмінюваності призначення судді відбувається безстроково з урахуванням особливих, встановлених законом умов, на підставі яких суддя може бути звільнений

Відповідність кандидата на посаду судді встановленим вимогам у поєднанні з порядком формування суддівського корпусу сприяє його незалежності та самостійності під час здійснення правосуддя. У науковій літературі упродовж тривалого часу виборність суддів визнавалася вищим і демократичним порядком формування судової влади, аніж їх «призначуваність». Вважалось, що виборність — один із важливих,

хоча і не основний, механізм реалізації принципу участі народу у здійсненні правосуддя. Однак переважна більшість конституцій зарубіжних країн дотримується принципу, згідно з яким суддя саме призначається на посаду.

Слід звернути увагу на думку М.В. Баглая, відповідно до якої акт призначення — це не «волонтаристське» рішення влади, засноване на ґрунтовній юридично-регламентованій процедурі професійного відбору, якому, у свою чергу, передують спеціальна професійна підготовка і суворі правила проходження ступенів суддівської кар'єри⁹.

Важливість незалежності суддів для розбудови України як правової держави вимагає закріплення на конституційному рівні ефективних гарантій її забезпечення, що відповідатимуть міжнародним стандартам

Як у більшості конституцій зарубіжних країн, так і в інших законодавчих актах, що регулюють правовий статус суддів, не зазначено, на який термін суддя призначається. У поєднанні з принципом незмінюваності призначення судді відбувається безстроково з урахуванням особливих, встановлених законом умов, на підставі яких суддя може бути звільнений. До таких підстав відносяться: досягнення певної вікової межі; фізичний стан, що не дозволяє здійснювати повноваження; вчинення злочину або серйозного дисциплінарного проступку, або грубого порушення етичних і моральних норм.

Важливість незалежності суддів для розбудови України як правової держави вимагає закріплення на конституційному рівні ефективних гарантій її забезпечення, що відповідатимуть міжнародним стандартам.

Одним із перших дієвих кроків на шляху до посилення гарантій незалежності суддів та повноцінної реалізації п. 3 ч. 4 ст. 47 Закону № 2453-VI став проект Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» (реєстраційний № 2522a від 4 липня 2013 р., внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України)¹⁰. Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, його метою є вдосконалення положень Конституції України, зокрема щодо зміни процедури призначення та звільнення суддів і посилення існуючих гарантій незалежності суддів. Так, пропонується змінити

⁹ Див.: Конституционное право зарубежных стран // Под общ. ред. М.В. Баглая. — М., 2004. — С. 343.

¹⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765

положення щодо участі Верховної Ради України у процесі обрання суддів на посади та у звільненні їх з посад, а також скасувати п'ятирічний строк призначення на посаду судді вперше, чим усунути, як зазначено у Висновку CDL-AD (2011)033, одну із фундаментальних проблем у системі призначення та звільнення суддів з посад.

У більшості країн Європейського союзу відповідно до принципу незмінності особа, призначена на посаду судді, не може без її згоди не тільки бути звільнена (за винятком перелічених підстав), але й переведена на іншу посаду або до іншого суду. У Франції цей принцип трактується як «неможливість зміщувати, тимчасово усувати від посади, переміщати або змушувати суддів раніше встановленого терміну йти у відставку в обхід закону»¹¹.

Західна доктрина і практика розглядають незмінюваність суддів як найважливіший чинник, що забезпечує їхню незалежність. Конституція Франції, розділ якої про судову владу лаконічніший, ніж відповідні розділи конституцій інших країн, встановила цей принцип у короткій

формулі: «Судді незмінювані»¹². Проте законопроектом № 2522а пропонується доповнити ст. 126 Конституції України положенням, відповідно до якого суддя звільняється з посади органом, що його призначив, у разі ненадання суддею згоди на переведення до іншого суду в разі ліквідації чи реорганізації суду загальної юрисдикції, в якому він займає посаду. Така новела становитиме загрозу незалежності та недоторканності суддів, адже закріпить на конституційному рівні адміністративний механізм впливу на суддів через процедуру їх звільнення.

Ураховуючи зазначене, вважаємо, що важливу роль у становленні нашої держави як незалежної, демократичної, соціально-правової відіграє не формальне декларування принципу незмінюваності суддів (п. 3 ч. 4 ст. 47 Закону № 2453-VI), а практична його реалізація шляхом гарантування незмінюваності суддів та призначення їх на посаду з дотриманням відповідної процедури, про що свідчить досвід країн романо-германської правової системи та рекомендації європейських інституцій для України.

¹¹ Шарвен Р. Юстиция во Франции: Судебный аппарат и классовая борьба. — М., 1978. — С. 41. Тут і далі — переклад автора.

¹² Конституции зарубежных стран: Сб. // Сост. В.Н. Дубровин. — М., 2001. — С. 60.