

Моніторинг незалежності суддів в Україні

Рада суддів України за участю Центру суддівських студій та за сприяння українсько-швейцарського проекту «Підтримка судової реформи в Україні» ініціювала проведення чергового моніторингу стану незалежності суддів. В анонімному опитуванні взяли участь 579 суддів різних інстанцій, це 8—9% від загальної кількості суддів в Україні, у тому числі 17 суддів Верховного Суду України (2,9% від усіх учасників). Опитування було розроблено відповідно до міжнародних стандартів незалежності суддів, що містяться в міжнародних документах, зокрема у Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки.

Експертами українсько-швейцарського проекту підготовлено попередні висновки на основі аналізу відповідей моніторингу, висловлювань представників судової влади в засобах масової інформації та експертних оцінок стану незалежності суддів, отриманих під час проведення конференцій, семінарів та інших заходів за участю суддів.

Пропонуємо увазі читачів попередні висновки та деякі показові дані моніторингу незалежності суддів в Україні, що були оприлюднені в стінах Верховного Суду України під час міжнародної конференції «Незалежність суддів в Україні» 11 листопада 2011 р.

Інституційна незалежність судової влади, незважаючи на здійснення останнім часом позитивних кроків з її утвердження (осучаснення системи першого призначення на посаду судді, збільшення кількості суддів у складі Вищої ради юстиції, сформульована та публічно висловлювана позиція Президента України щодо підтримки незалежності судової влади, зменшення публічного тиску на суддів з боку представників виконавчої та законодавчої влади під час розгляду конкретних судових справ тощо), ще знаходиться на недостатньому рівні.

Триває намагання представників виконавчої та законодавчої влади керувати судовою системою. Фінансування судів, порівняно з іншими державними установами, здійснюється за залишковим принципом. Розпочатий процес реформування системи судоустрою здійснюється хаотично та без урахування пропозицій суддівського співтовариства.

Взаємовідносини судової влади з іншими гілками державної влади слід розглядати в кількох аспектах: публічні висловлювання представників законодавчої та виконавчої влади щодо судової влади, судів та суддів; рішення парламенту та уряду, що стосуються системи судоустрою та суддів; вплив та тиск на суди та суддів в процесі розгляду конкретних судових справ. За результатами опитування суддів незалежність судової влади в Україні найбільше підриває критика представників громадськості (91,7%)¹ та ЗМІ (90,9%), а також адвокатів (85,1%), прокурорів (75,2%), представників виконавчої та законодавчої влади (81,5 та 79,1%) при коментуванні судових рішень (див. діаграму 1). Останнім часом за позитивним прикладом Президента України керівники державних

¹ Тут і далі — у відсотках до кількості опитаних.

Діаграма 1.

Міжнародні стандарти незалежності суддів

♦ *Обов'язок державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань поважати незалежність суддів і не посягати на неї.*

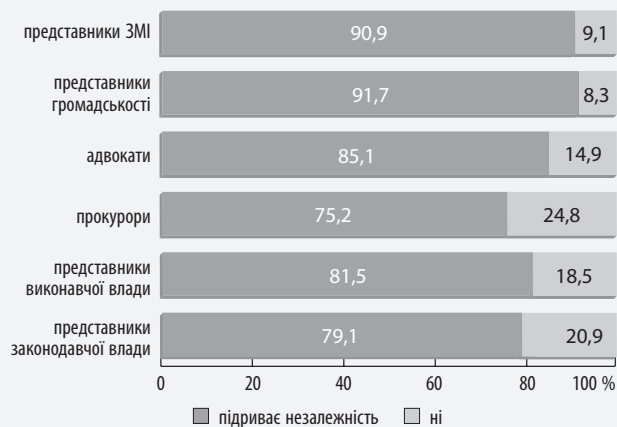
♦ *Без шкоди для своєї незалежності судді та судова влада повинні підтримувати конструктивні робочі відносини з установами та органами влади.*

♦ *Обов'язок виконавчої та законодавчої влади — забезпечувати незалежність суддів та унеможливити заходи, які можуть її обмежити.*

♦ *Коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї.*

Критика при коментуванні судових рішень, що підриває незалежність судової влади та довіру суспільства до неї

(за результатами опитування суддів — у відсотках до кількості опитаних)



установ у публічних заявах висловлюють повагу до незалежності судів та суддів і демонструють свою готовність сприяти утворенню неупередженого та незалежного правосуддя в державі. Відсутність системності та цілеспрямованості в діяльності Верховної Ради України з реформування правової системи негативно впливає на темпи та якість цього процесу. Незважаючи на пропозиції суддівського співтовариства, вносяться такі зміни в закони, які створюють значні перепони для ефективного функціонування судів, ускладнюють судовий процес та зменшують законодавчі гарантії незалежності суддів. Встановлені останнім часом більш конструктивні взаємовідносини між законодавчою, виконавчою та судовою владою потребують подальшого розвитку в напрямі концентрації спільних зусиль для зміцнення незалежності судів та суддів.

Міжнародні стандарти незалежності суддів

♦ Орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями.

♦ Ради суддів є незалежними органами, створеними відповідно до закону або конституції, які прагнуть зберегти незалежність суддів та судової влади загалом і таким чином сприяти ефективному функціонуванню судової системи.

Сприйняття суддями рівня незалежності Вищої ради юстиції у порівнянні з попередніми роками поліпшується, так вважає 43 % респондентів. За цього залишається необхідність внесення змін до Конституції України щодо обрання суддями щонайменше половини складу Вищої ради юстиції та визначення одного з її завдань — утворення

Діаграма 2.



незалежності суддів та судової влади. Внесення новим законом істотних змін до структури рад суддів і системи їх формування та функціонування неоднозначно сприймається суддями. Так, 65,7 % суддів загальних судів нову систему органів суддівського самоврядування, порівняно з попередньою, оцінюють як неефективну для утворення незалежності суддів. Існують серйозні питання щодо дотримання демократичних стандартів при обранні делегатів конференцій суддів, особливо це торкається суддів загальної спеціалізації. Формування за новою системою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оцінюється суддями однозначно позитивно.

Міжнародні стандарти незалежності суддів

♦ Кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень та устаткування, щоб вони могли функціонувати відповідно до стандартів, викладених у ст. 6 Конвенції, а також щоб судді могли ефективно працювати.

♦ Обов'язкова участь представників судової влади у формуванні бюджету судової влади та у здійсненні контролю за використанням коштів.

У 2011 р. 99 % суддів оцінюють рівень забезпечення судів фінансовими та матеріально-технічними ресурсами як недостатній (27,7 %) та вкрай недостатній (71,3 %) (див. діаграму 2). Це залишається основною загрозою незалежності судів та суддів в Україні.

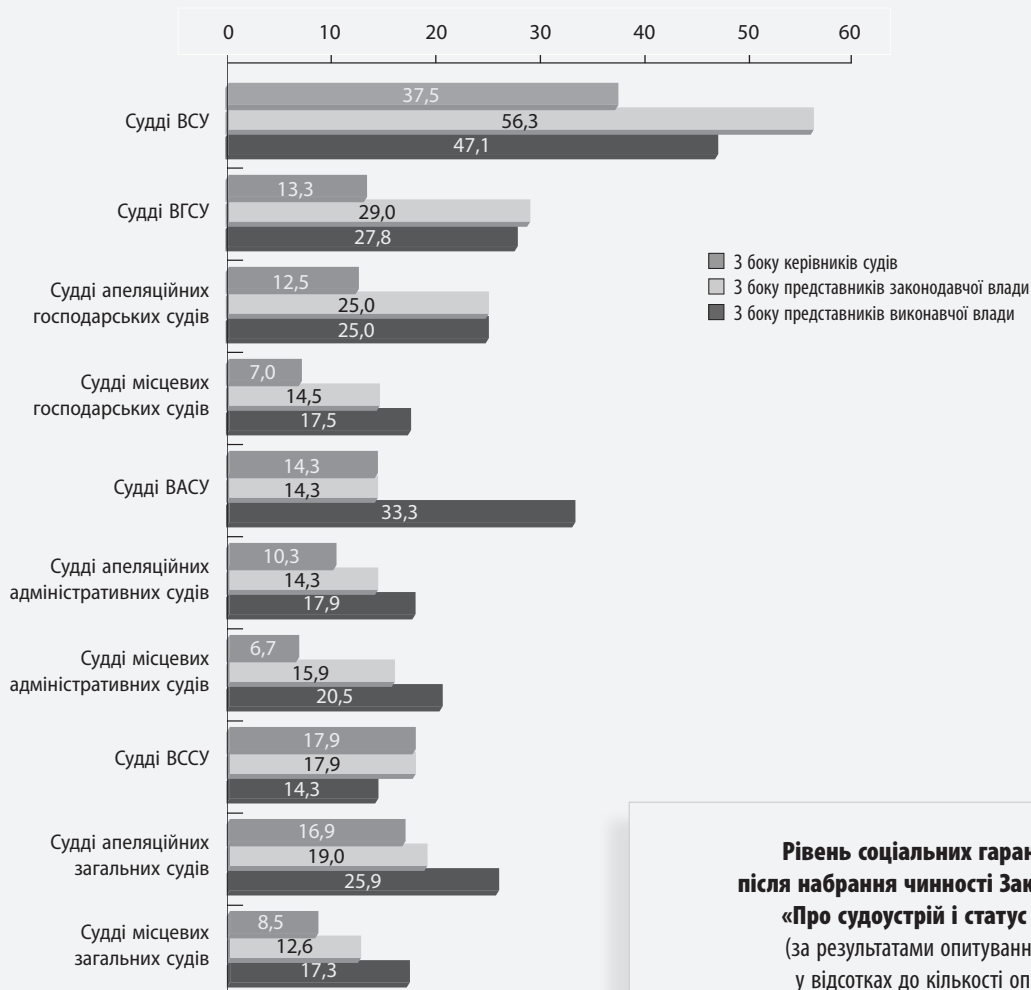
З результатів моніторингу видно, що вплив керівників судів на суддів при розгляді судових справ зростає зі збільшенням рівня судової інстанції. Існує значний вплив представників законодавчої влади на суддів господарських судів при розгляді судових справ, особливо на суддів апеляційних господарських судів та Вищого господарського суду України. Представники виконавчої влади істотно впливають на суддів, які розглядають адміністративні та господарські справи, особливо на апеляційному рівні (див. діаграму 3).

Порівняно з попередніми роками можна констатувати переорієнтацію впливу представників законодавчої та виконавчої влади з рівня місцевих судів на рівень апеляції та касації. Відповідно постає питання про зниження рівня функціональної незалежності суддів апеляційних та вищих судів.

Впровадження в судову практику нових, більш стислих, обов'язкових строків розгляду судових справ за умови значного перевантаження судів справами значно впливає на зниження рівня функціональної незалежності суддів та якість судових рішень (так вважає 92,7 % опитаних). Практично всі судді знаходяться під загрозою притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення за порушення присяги.

Існування фактів впливу, тиску, погроз або прямого чи непрямого втручання на суддів при розгляді конкретних судових справ

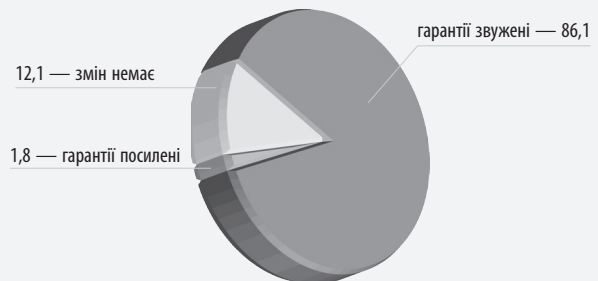
(за результатами опитування суддів — у відсотках до кількості опитаних)



Діаграма 4.

Рівень соціальних гарантій суддів після набрання чинності Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

(за результатами опитування суддів — у відсотках до кількості опитаних)



Міжнародні стандарти незалежності суддів

♦ Рішення, які стосуються добору та підвищення суддів по службі, мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади. Прийняття таких рішень має базуватися на заслугах, з урахуванням кваліфікації, вмінь та потенціалу, необхідних для вирішення справ при застосуванні закону, зберігаючи повагу до людської гідності.

Відсутність реальних правових можливостей у суддів в рамках судових процесів ефективно реагувати на прояв неповаги до суду, спроби незаконного впливу на суд з боку учасників процесу та інших осіб є загрозою для неупередженості та незалежності суддів.

Незалежність статусу судді залишається під сумнівом. При наявності позитивних змін в процедурі добору кандидатів на посаду судді та першого призначення суддів в чинному законодавстві зберігаються передумови існуванню протекціонізму для кар'єрного просування суддів по службі.

Необґрунтовано ускладнена система притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності не відповідає стандартам незалежності суддів. Зниження рівня соціальної захищеності суддів створює умови для впливу на суддів та руйнує їх незалежний статус.

Впровадження нової системи конкурсного добору кандидатів на посаду судді та їх призначення на посаду вперше — значний позитивний крок у дотриманні стандартів незалежності суддів. Відсутність подібної конкурсної системи із заздалегідь визначеними об'єктивними критеріями підвищення суддів по службі (обрання суддів на посаду безстроково, обрання на посади суддів в суди вищої інстанції, призначення суддів на адміністративні посади) є підставами для існування протекціоністських схем, незаконного впливу представників інших гілок влади та порушення стандартів незалежності суддів. Відсутність визначених законом можливостей у суддів впливати на призначення керівників суду, в якому вони працюють, істотно обмежує їх незалежність.

Міжнародні стандарти незалежності суддів

♦ *Тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної, дисциплінарної або кримінальної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості.*

♦ *Дисциплінарне провадження може бути ініційоване, якщо суддя не виконав свої обов'язки ефективно та належним чином. Такі провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними.*

З набранням чинності нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» фундаментальні проблеми в дотриманні стандартів незалежності суддів в процедурі притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності не тільки не були вирішені, але в деяких аспектах були ускладнені. Відсутність визначених законом критеріїв порушення етичних норм, дисциплінарного проступку та порушення присяги судді може на практиці призводити до необ'єктивного розгляду таких справ, непропорційності в застосуванні санкцій та притягнення до дисциплінарної відповідальності кілька разів за одне порушення. А не обґрунтоване навантаження тексту присяги судді зобов'язаннями може загрожувати практично кожному судді притягненням до дисциплінарної відповідальності або звільненням за порушення присяги.

Рівень соціальних гарантій суддів після набрання чинності нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» значно знизився, так вважають 86,1 % учасників (див. діаграму 4).

Міжнародні стандарти незалежності суддів

♦ *Оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення. Мають існувати гарантії збереження належної оплати праці на випадок хвороби, відпустки по догляду за дитиною, а також гарантії виплат у зв'язку з виходом на пенсію, які мають відповідати попередньому рівню оплати їх праці. Для захисту оплати праці суддів від зменшення слід прийняти спеціальні законодавчі положення.*

У загальному висновку моніторингу експерти українсько-швейцарського проекту зазначають, що утвердження міжнародних стандартів незалежності суддів в Україні протягом останніх двох років розвивається в позитивному напрямі, але зміни відбуваються дуже повільно.

Поступово зменшується публічний тиск на судову владу з боку представників законодавчої та виконавчої влади, але внесення змін до законодавства без їх погодження створює загрозу впливу на рівень незалежності суддів.

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення судових органів здійснюється за залишковим принципом. Соціальні гарантії незалежності суддів за більшістю міжнародних параметрів знаходяться на недостатньому рівні.

За подальшого реформування судової системи слід налагодити ефективні комунікації між представниками законодавчої, виконавчої та судової влади із залученням до цього діалогу національних та міжнародних експертів. Рекомендації, пропозиції та застереження вищих органів суддівського самоврядування, Пленуму Верховного Суду України, інших органів судової влади повинні обов'язково розглядатися та враховуватися органами законодавчої та виконавчої влади при прийнятті нових законів та інших нормативно-правових актів, які стосуються судової системи України.

Нагадаємо, що обговоривши результати моніторингу на конференції «Незалежність суддів в Україні», представники судової влади, інших органів державної влади, міжнародні експерти та науковці вважають за доцільне проаналізувати й узагальнити пропозиції учасників та прийняти відповідні рішення, зокрема, звернутися з пропозиціями до парламенту, Кабінету Міністрів України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів.