

УДК 342.21

## ОБМЕЖЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД СУДДІВ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Шруб І.В., к. ю. н., старший викладач  
кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ

На основі порівняння чинного законодавства та міжнародних нормативно-правових актів виявляються недоліки та прогалини в нормативно-правовому регулюванні обмеження політичних прав і свобод суддів, обґрунтовуються шляхи їх усунення, а також формуються конкретні пропозиції про внесення змін до чинного законодавства.

**Ключові слова:** гарантії діяльності, деполітизація, міжнародні стандарти, політична діяльність, політичний нейтралітет, політичний тиск, судочинство.

На основе сравнения действующего законодательства и международных нормативно-правовых актов выявляются недостатки и пробелы в нормативно-правовом регулировании ограничения политических прав и свобод судей, обосновываются пути их устранения, а также формулируются конкретные предложения о внесении изменений в действующее законодательство.

**Ключевые слова:** гарантии деятельности, деполитизация, международные стандарты, политическая деятельность, политический нейтралитет, политическое давление, судопроизводство.

### Shrub I.V. LIMITATION OF POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS OF JUDGES: LEGISLATION AND INTERNATIONAL STANDARDS

Based on comparison of current legislation and international legal acts, are shortcomings and gaps in legal regulation of restrictions on political rights and freedoms of judges justified their corresponding solutions and formulate concrete proposals on amendments to existing legislation.

**Key words:** activity guarantees, depoliticization, international standards, political activities, political neutrality, political pressure, legal proceedings.

**Постановка проблеми.** На сьогодні національне законодавство передбачає низку обмежень і заборон для представників судової гілки влади, які при більш детальному аналізі свідчать про їх невідповідність сучасним потребам практики. Так, деякі правообмеження не виправдано звужують сферу особистих прав і свобод суддів у той час, як застосування інших не приносять очікуваного результату. Крім того, існують суперечності між самими нормативно-правовими актами, які закріплюють одні й ті ж правообмеження, а також простежується їх явна невідповідність загальновизнаним міжнародним стандартам. При цьому найбільше зауважень викликають законодавчі норми, які обмежують політичні права та свободи суддів.

**Виклад основного матеріалу.** Зокрема, до політичних правообмежень можна віднести: 1) вимоги щодо дотримання політичного нейтралітету; 2) обмеження права на свободу слова та асоціацій; 3) заборона вчиняти дії, що ускладнюють функціонування суду чи підривають авторитет судової влади. Пропонуємо проаналізувати вказані групи правообмежень більш детально.

**1. Вимоги щодо дотримання політичного нейтралітету.** Такі вимоги передбачені в ч. 2 ст. 127 Конституції, яка забороняє професійним суддям: 1) належати до

політичних партій та профспілок; 2) брати участь у будь-якій політичній діяльності; 3) мати представницький мандат [1]. Ст. 53 Закону «Про судоустрій і статус суддів» конкретизує конституційні положення, додатково забороняючи суддям: 1) виявляти прихильність до політичної партії чи професійної спілки; 2) брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Заборона членства суддів у політичних партіях передбачена також в п. 1 ч 3 ст. 6 Закону «Про політичні партії в Україні» [2].

Традиційно, більш лояльними в обмеженні права суддів на участь у політичній і громадській діяльності є норми міжнародного законодавства. Так, наприклад, міжнародний Кодекс поведінки державних посадових осіб дозволяє їм брати участь у політичній або іншій діяльності поза рамками їх офіційних обов'язків, однак за умови, що це не буде підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій і обов'язків [3]. Право на участь суддів у зібраннях та асоціаціях гарантують також Основні принципи щодо незалежності судових органів [4] та Бангалорські принципи поведінки суддів [5]. Однак, при цьому вони вимагають від суддів користуватись цим правом таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади і зберегти неупередженість і незалежність.



Отже, як свідчить проведений нами аналіз міжнародних нормативно-правових актів, жоден із них, на відміну від національного законодавства, не містить прямої заборони на участь суддів у політичному житті держави. В зв'язку з цим виникає питання про легітимність і доцільність встановлення даної вимоги для суддів. На нашу думку, відповідь на дане запитання повинна бути однозначно ствердна. На користь такого висновку можна навести відразу кілька вагомих аргументів.

По-перше, на відміну від законодавчої та виконавчої влади, які тісно пов'язані із політикою та піддаються політичним впливам, при здійсненні судової влади політичний тиск повинен бути виключеним так само, як і будь-який тиск, з метою вплинути на рішення суду. При відправленні правосуддя суддя повинен служити всьому народу, а не окремій партії, а тому при прийнятті рішення він не може керуватися політичними мотивами.

По-друге, основною метою обмеження політичних прав суддів є збереження їх неупередженості та незалежності. Для цього судді індивідуально та судова влада в цілому мають дотримуватися безсторонності та нейтралітету в політичних питаннях, що є неможливим за умови членства суддів в політичних партіях, виборчих блоках, інших об'єднаннях, а також в громадських організаціях, які відстоюють політичні інтереси.

По-третє, деполітизація судового корпусу не обмежується лише прямими заборонами для суддів бути членами політичних партій і профспілок, і передбачає низку непрямих обмежень. Зокрема, судді не можуть: надавати таким організаціям матеріальну, фінансову та іншу допомогу і підтримку; бути присутніми на партійних чи профспілкових заходах; вести пропаганду та агітацію ідеологічного характеру; висловлювати підтримку політичним організаціям чи їх кандидатам, або ж, навпаки, виступати проти них; виступати у пресі з матеріалами політичного характеру тощо.

По-четверте, дотримання політичного нейтралітету особливо важливо для суддів адміністративних судів. Це обумовлено тим, що згідно зі ст. 17 КАСУ юрисдикція таких суддів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку із публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму [6]. Це означає, що суб'єкти політичної діяльності можуть виступати однією зі сторін в адміністративному процесі, а тому прихильність до будь-кого з них може негативно вплинути

на неупередженість і об'єктивність при розгляді справи.

Таким чином, викладені вище аргументи свідчать на користь доцільності обмеження політичних прав суддів. При цьому, зважаючи на особливий характер суддівських функцій, необхідно обмежити участь суддів не лише в політичній діяльності, але також заборонити їм брати участь у громадській діяльності та публічних заходах, які мають політичний характер. З цією метою доцільно внести зміни до ч. 3 ст. 53 Закону «Про судоустрій і статус суддів», виклавши її в такій редакції: «3. Суддя не може належати до політичної партії, громадської організації, що переслідує політичні цілі, чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках, громадській діяльності та публічних заходах, які мають політичний характер». Запропонована редакція примусить суддів керуватись виключно Конституцією та нормативно-правовими актами, а не політичними ідеалами тієї чи іншої партії або руху навіть незалежно від формального зв'язку з ними. Це особливо важливо для суддів адміністративних судів, які, зважаючи на специфіку виконуваних функцій, в жодному разі не можуть публічно демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії, що можуть свідчити про їх особисте ставлення до окремих політичних партій чи певних подій у політичному житті країни.

Водночас ми застерігаємо від надмірних обмежень політичних прав суддів. Саме такі ж видіються пропозиції М.Д. Савенка, який пропонує: 1) обмежити вступ на посаду судді для осіб, які протягом останніх трьох років перебували в політичній партії [7, с. 77]; 2) заборонити колишнім суддям мати представницький мандат протягом п'яти років після їх звільнення з посади; 3) поширити на суддів у відставці вимоги щодо заборони членства у політичній партії та профспілках, участі в політичній діяльності [8, с. 10]. Річ у тім, що принцип політичного нейтралітету спрямований, головним чином, на забезпечення неупередженості та незалежності суддів, недопущення домінування в їх діяльності тієї чи іншої ідеології, а також політизації судової гілки влади в цілому. А оскільки кандидати на посаду судді та судді у відставці не беруть безпосередньої участі у відправленні судочинства, встановлювати щодо них будь-які політичні заборони, як мінімум, недоречно.

**2. Обмеження права на свободу слова та асоціацій.** Ч. 2 ст. 127 Конституції та ч. 3 ст. 53 Закону «Про судоустрій і статус суддів» забороняють професійним суддям належати до професійних спілок [1; 9]. На перший погляд дане положення можна

тракувати, як абсолютну заборону участі суддів у професійних союзах, організаціях, спілках та інших об'єднаннях, що неодноразово викликало критику в юридичній літературі [10, с. 21]. Однак, більш детальний аналіз чинного законодавства дозволяє говорити про цілу низку винятків із даної заборони. Пропонуємо розглянути їх більш детально.

Згідно з Законом «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [11], професійна спілка – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) (п. 1 ч. 1 ст. 1). Основною метою створення професійних спілок є здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки (ч. 1 ст. 2).

В органах судової влади теж передбачено функціонування організаційних структур, які хоч прямо і не називаються професійними спілками, однак їх мета та завдання дозволяють вважати їх такими. Мова йде про органи суддівського самоврядування. Так, згідно з ч. 1 ст. 113 Закону «Про судоустрій і статус суддів», суддівське самоврядування спрямоване на вирішення питань внутрішньої діяльності судів. Ч. 3 цієї ж статті до питань внутрішньої діяльності відносить питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя. Ч. 1 ст. 114 передбачає функціонування таких організаційних форм суддівського самоврядування, як збори суддів, ради суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України. Ч. 2 ст. 54 Закону наділяє суддів правом брати участь у суддівському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності суду, а також правом утворювати об'єднання та брати участь у них з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення професійного рівня [9].

Аналіз наведених положень дає підстави зробити висновок, що передбачену в ч. 2 ст. 127 Конституції та ч. 3 ст. 53 Закону «Про судоустрій і статус суддів» заборону суддям бути членами професійних спілок необхідно розуміти, як заборону їх участі в будь-яких профспілкових організаціях, окрім тих, функціонування яких передбачено в Законі «Про судоустрій і статус суддів».

Відразу ж зауважимо, що таке розуміння аналізованого правообмеження цілком узгоджується із міжнародними стандартами, які надають суддям можливість засновувати чи вступати в асоціації суддів, входити в інші організації, що представляють інтереси суд-

дів. Так, наприклад, в п. 8 Основних принципів щодо незалежності судових органів зазначається, що судді користуються свободою асоціацій та зборів, а в п. 9 – що судді володіють свободою організувати асоціації суддів чи інші організації та вступати до них для захисту своїх інтересів, удосконалення професійної підготовки і збереження своєї судової незалежності [4]. Аналогічні положення містяться в п. 4.6. та п. 4.13. Бангалорських принципів поведінки суддів [5]. А в п.п. 1.7., 1.8. Європейської хартії про Закон «Про статус суддів» зазначається, що професійні організації, засновані суддями і відкриті для вільного вступу до них для всіх суддів, відіграють велику роль у захисті їх прав, зокрема, у взаємовідносинах із владою та органами, що причетні до прийняття рішень, які стосуються суддів. Судді через своїх представників і через свої професійні організації беруть участь у прийнятті рішень, що пов'язані з управлінням судами і визначенням необхідних засобів, а також з їх розподілом на загальнонаціональному та місцевому рівнях [12].

Що стосується обмеження права суддів на свободу слова, то ані в Конституції, ані в Законі «Про судоустрій і статус суддів» про це нічого не сказано. Ч. 3 ст. 34 Конституції закріплює лише загальні випадки обмеження права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, у тому числі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [1], а п. 5 ч. 4 ст. 53 Закону зобов'язує суддів не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі і таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання [9].

На відміну від національного законодавства, в міжнародних стандартах цьому питанню приділяється значно більше уваги. Так, п. 8 Основних принципів щодо незалежності судових органів гарантує суддям право користуватися свободою слова, однак, лише таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади і зберегти неупередженість і незалежність. П. 15 зобов'язує суддів зберігати професійну таємницю та конфіденційну інформацію, отриману в ході виконання ними своїх обов'язків, за винятком відкритих судових розглядів [4]. Окрім зазначених обмежень, Бангалорські принципи поведінки суддів зобов'язують їх перед розглядом справи утримуватись від будь-яких коментарів, що могли б з огляду на розумну оцінку ситуації якимось чином вплинути на перебіг цієї справи чи поставити під сумнів справедливе ведення процесу



(п.п. 2.4., 4.6. та 4.10.) [5]. У свою чергу, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб рекомендує застосовувати обмеження щодо розголошення конфіденційної інформації також і після залишення особою служби (п. 10) [3].

Звісно, відправлення правосуддя, функціонування, організаційне забезпечення, правове регулювання та інші питання, що стосуються діяльності представників судової гілки влади, завжди становили громадський інтерес. Судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать. Саме тому, Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету міністрів РЄ схвалюють створення посад речників судів чи відділів з питань преси та зв'язків із громадськістю у сфері відповідальності судів або при радах суддів чи інших незалежних органах влади, а також налагодження постійних механізмів отримання інформації про очікування громадськості від судової системи та скарг на її функціонування (п.п. 19, 20) [13]. Зокрема, в ЗМІ доцільно висвітлювати інформацію про динаміку судової практики, проблеми функціонування окремо взятого судового органу та судової влади в цілому, хід та результати розгляду резонансних справ тощо. Водночас, судді повинні виявляти стриманість у відносинах із ЗМІ, зберігати професійну таємницю та конфіденційну інформацію, уникати висловлювань, що можуть викликати сумнів у незалежності та неупередженості судді, чи негативно вплинути на авторитет конкретного суду чи судової влади в цілому.

Отже, викладене вище дає підстави стверджувати, що право суддів на свободу слова може як негативно, так і позитивно вплинути на формування адекватної громадської думки про стан судочинства. А тому в законодавстві необхідно встановити деякі його обмеження. Проаналізувавши наукову літературу, ми прийшли до висновку, що окрім заборони розголошувати відомості, що становлять професійну таємницю, для суддів необхідно встановити такі додаткові обмеження.

По-перше, суддя повинен користуватися правом на свободу слова та вільне вираження думок таким чином, щоб це не викликало сумнівів у його незалежності та неупередженості, а також не завдало шкоди авторитету судді та судової влади. Зокрема, дане обмеження поширюється на публікації суддів у ЗМІ, виступи на конференціях, семінарах та інших публічних заходах, на участь у соціальних мережах, інтернет-форумах, а також застосування інших форм спілкування.

По-друге, суддя повинен утримуватись від публічних виступів і коментарів у спра-

вах, які могли б вплинути на незалежність і об'єктивність їх розгляду або поставити під сумнів належне ведення процесу чи справедливість прийнятого рішення. З приводу часових рамок даного обмеження існує дві протилежні позиції. Так, деякі науковці [13; 14; 15, с. 131] вважають, що після набрання судовим рішенням законної сили, суддя, який розглядав справу, може розповісти про власне бачення ситуації і мотиви, якими він керувався при її вирішенні. Однак, на нашу думку, такі публічні виступи можуть поставити під сумнів обґрунтованість і справедливість прийнятого рішення, і послужити підставою для їх оскарження. Тому така заборона не повинна мати часових меж.

По-третє, продовженням попереднього обмеження має стати встановлення заборони суддям, які вийшли у відставку або були звільнені з посади з інших підстав, розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах, або в інтересах інших осіб інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням суддівських повноважень.

Беручи за основу наведені вище аргументи, ми пропонуємо внести зміни до ст. 53 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яку доповнити новою частиною наступного змісту: «Суддя може користуватися правом на свободу слова та вільне вираження думок лише за умови, що це не викличе сумнівів у його незалежності та неупередженості, а також не завдасть шкоди авторитету судді та судової влади. Суддя повинен утримуватись від публічних коментарів і висловлювань із питань, що можуть стати предметом розгляду в суді, а також у справах, що перебувають чи перебували в його провадженні, або у провадженні інших суддів, які могли б вплинути на незалежність і об'єктивність їх розгляду, або поставити під сумнів належне ведення процесу чи справедливість і обґрунтованість прийнятого рішення».

**3. Заборона вчиняти дії, що ускладнюють функціонування суду чи підривають авторитет судової влади.** До таких дій, зокрема, слід відносити колективні протести у вигляді страйків, мітингів та інших акцій.

Більшість науковців переконана, що заборона участі у страйках для посадових осіб та інших службовців державних органів є цілком виправданою, оскільки вони є безпосередніми виконавцями завдань держави, і покликані своїми діями забезпечувати реалізацію конституційних прав, свобод і законних інтересів інших громадян [17, с. 110; 18, с. 123]. Саме такими мотивами керувався законодавець, встановлюю-

ючи в ч. 3 ст. 53 Закону «Про судоустрій і статус суддів» заборону для професійних суддів «брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках» [9]. І хоча Конституція не містить подібного обмеження, на нашу думку воно є цілком виправданим. Адже відмова суддів розглядати справи з мотивів проведення страйку є не лише прямим порушенням права громадян на судовий захист (ст. 55 Конституції), але й у деяких випадках може взагалі паралізувати роботу всього державного механізму.

Зважаючи на такі можливі негативні наслідки, ми пропонуємо заборонити суддям не лише «брати участь» у страйках, але також і бути їх організаторами. З цією метою необхідно внести зміни до ч. 3 ст. 53 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яку після слів «виявляти прихильність до них» викласти в такій редакції: «організувати та брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках».

**Висновок.** Підсумовуючи викладене в статті, зазначимо, що повністю відсторонити суддів від політичного життя, так само як і заборонити їм мати якісь політичні переконання, бути прихильниками певної партії чи її кандидата об'єктивно неможливо. Тому, закріплюючи вимоги щодо дотримання суддями політичного нейтралітету законодавець, в першу чергу, повинен прагнути, щоб їх політичні уподобання не впливали на незалежність, об'єктивність і безсторонність суду.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р.
2. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р.
3. Міжнародний Кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року.
4. Основні принципи щодо незалежності судових органів: Резолюції № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29.11. та 13.12. 1985 року.
5. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року: Резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН 27.07.2006 року № 2006/23.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.
7. Савенко М. Незалежність судді Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – № 1. – 2001. – С. 77-78.
8. Савенко М.Д. Питання судової реформи та незалежності суддів в Україні // Вісник Центру суддівських студій. – № 12. – 2009. – С. 8-12.
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р.
10. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності суддів в Україні // Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – № 1. – 2007. – С. 14-22.
11. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон від 15.09.1999 р.
12. Про статус суддів: Європейська хартія про закон від 10.07.1998 р.
13. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: Ухвалено Комітетом міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів.
14. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова, В.П. Тихий та ін. За ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2007. – 528 с.
15. Статус суддів [Учбово-практичний посібник] / [І.Є. Марочкін, Ю.І. Крючко, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Р.Р. Трагнюк] / За ред. проф. І.Є. Марочкіна. – Харків: Вид-во, 2006. – 754 с.
16. Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права [учебник]. – СПб.: Питер, 2003. – 576 с.
17. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Н.В. Янюк – Львів: Львівський національний університет ім. І. Франка. – 2002. – 168 с.
18. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції: організаційно-правові аспекти: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / В.В. Мозоль – Ірпінь: Національна академія державної податкової служби. – 2006. – 206 с.