

Валентина КУЗЬМЕНКО,
головний науковий співробітник
Національної школи суддів України,
заслужений юрист України



ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ ПОТРЕБУЄ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ПОРЯДКУ ВЕДЕННЯ ЄДИНОГО РЕЄСТРУ ДОСУДОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

Основним принципом верховенства права є незалежність суддів та підкорення їх лише закону. Ця незалежність гарантується Конституцією України, зокрема ст.ст. 6, 126, 129, якими проголошуються незалежність і недоторканність суддів та заборона впливу на них у будь-який спосіб.

Зазначені конституційні гарантії дістали подальший розвиток в законах, зокрема в Законі України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон), що містить більш конкретні положення, якими забезпечується незалежність суддів та встановлюється обов'язок підкорення їй тільки закону. Так, серед численних засобів забезпечення об'єктивного та незалежного судочинства, перелік яких міститься у ст. 47 Закону, особливо слід відзначити, зокрема, порядок притягнення судді до відповідальності та його звільнення; недоторканність судді; заборону будь-якого незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення правосуддя; відповідальність за неповагу до суду чи судді. А згідно з ч. 3 ст. 6 Закону забороняються втручання у здійснення правосуддя, здійснення впливу на суд чи суддів у будь-який спосіб, прояви неповаги до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою заподіяння шкоди авторитету суддів чи впливу на безсторонність суду

Положення щодо визначеного обсягу гарантій незалежності суддів зустрічалися неодноразово й у правових позиціях Конституційного Суду України, викладених, зокрема, у рішеннях від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99, від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005, від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008, від 3 черв-

ня 2013 р. № 3-рп/2013, в яких акцентується на складовій конституційного статусу суддів, що забезпечується насамперед особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади; заборонаю впливу на них у будь-який спосіб; захистом професійних інтересів суддів; підкоренням суддів при здійсненні правосуддя лише закону; особливим порядком притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; притягненням до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суду і судді; організацією особистої безпеки суддів та їх сімей тощо.

Положення щодо незалежності суддів закріплюються і в нормах міжнародного права, зокрема у Рекомендації СМ/Рес (2010)12 Комітету міністрів Ради Європи від 17 листопада 2010 р. державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, а у додатку до Рекомендації дається визначення зовнішньої та внутрішньої незалежності суддів. Так, зовнішня незалежність не є прерогативою чи привілеєм, наданим для задоволення власних інтересів суддів. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються та очікують на неупереджене правосуддя. Незалежність суддів слід розуміти як гарантії свободи, поваги до прав людини та неупередженого застосування права. Неупередженість та незалежність суддів є необхідними для гарантування рівності сторін перед судом.

Як у міжнародних нормах, так і у нормах національних закладається обов'язок на законодавчому та виконавчому рівнях сприяти забезпеченню поваги, захисту, незалежності та неупередженості суддів.

Водночас висловлюються думки щодо необхідності обмеження обсягу суддівської недоторканності лише сферою виконання професійних обов'язків. Зокрема, у своїй статті Т. Демедюк висловлює думку, що це необхідно для усунення чинників, які спричиняють розвиток корупції в органах судової влади, і з цією метою пропонує внести зміни до Конституції України, законів України «Про судоустрій України», «Про статус суддів» (стаття вийшла друком до прийняття нового Закону від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів») та «Про Вищу раду юстиції», які слід привести у відповідність з міжнародними стандартами¹. Але вона не зазначає, яким саме міжнародним стандартам не відповідають названі нормативно-правові акти.

Аналіз норм, спрямованих на забезпечення незалежності суддів, засвідчує, що принцип незалежності суддів означає незалежність кожного судді при здійсненні ним функції з прийняття судових рішень. У процесі прийняття рішень судді мають бути незалежними та неупередженими, а також повинні мати можливість діяти без будь-яких обмежень, впливу, тиску, погроз або прямого чи непрямого втручання будь-яких органів влади.

Оскільки суспільство наділяє суддів повноваженнями та довірою, необхідно також, щоб існували певні засоби притягнення суддів до відповідальності – аж до звільнення їх з посади в разі вчинення ними грубих порушень.

¹ Див.: Демедюк Т. Проблеми протидії корупції в судах // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2.

Проте необхідність забезпечення суддівської незалежності та уникнення неправомірного тиску зумовлюють потребу обережного ставлення до застосування заходів відповідальності.

При вчиненні таких дій, що за будь-яких обставин кваліфікуються як кримінальне правопорушення (наприклад порушення норм антикорупційного законодавства), суддя не може користуватися імунітетом від звичайного кримінального процесу, і в сучасній практиці не виключається повністю можливість притягнення судді до кримінальної відповідальності за неумисні порушення під час здійснення службових обов'язків

Але суддя не повинен діяти постійно в умовах існування загрози внесення за заявою учасника судового провадження, незадоволеного прийнятим судовим рішенням, або за заявою недоброзичливого сусіда чи наклепника недостовірної інформації до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), оскільки існування такої загрози може підсвідомо впливати на винесення ним судового рішення незалежно від того, яке рішення у подальшому буде прийнято за заявою.

Пленум Верховного Суду України у постанові від 13 червня 2007 р. № 8 «Про незалежність судової влади» зазначив, що факти тиску на суддів і втручання в діяльність судів набули системного та відвертого характеру, в тому числі при вирішенні питань про відповідальність суддів: грубо порушується визначений законом порядок притягнення суддів до відповідальності в частині встановлення її підстав, забезпечення суддям, щодо яких вирішується питання про відповідальність, можливості вжиття передбачених законом заходів щодо свого захисту. І це відзначалося при тому, що на час прийняття зазначеної постанови діяв Кримінально-процесуальний кодекс (КПК) України 1960 р., яким була передбачена можливість оскарження процесуального документа – постанови про порушення кримінальної справи. За новим КПК за відсутності стадії порушення кримінальної справи як такої внесення відомостей про вчинення правопорушення до офіційного документа – ЄРДР, що фактично є однією із перших стадій досудового розслідування, не підлягає оскарженню, отже, порівняно з раніше чинним КПК права учасників досудового розслідування обмежені.

Як відомо, із набуттям чинності КПК України 2012 р. у кримінальному процесі було запроваджено нові інститути, зокрема зазнав суттєвих змін початок досудового розслідування, оскільки ліквідовано стадію порушення кримінальної справи, отже, було ліквідовано і стадію дослідчої перевірки.

Слідчий одразу, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР і розпочати розслідування. Форми подання заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення залишилися незмінними – вони можуть бути як письмовими, так і усними.

Чинний КПК України не формулює вимог, яким мають відповідати заяви чи повідомлення про вчинення кримінальних правопорушень. Тому громадяни мають можливість подати заяву в будь-якому форматі, і жодна посадова особа правоохоронного органу не може відмовити в її прийнятті.

Закон не містить застереження щодо початку досудового розслідування за заявами про вчинення кримінального правопорушення суддями, отже, такі

відомості підлягають обов'язковому внесенню до ЄРДР з подальшим початком розслідування, як це передбачено ст. 214 КПК України.

До внесення відомостей до ЄРДР здійснення досудового розслідування не допускається і тягне відповідальність, встановлену законом, проте внесенню відомостей про правопорушення передую певна діяльність, пов'язана з надходженням заяви (повідомлення) про вчинення правопорушення, її прийняттям і реєстрацією уповноваженими особами, тощо. Водночас ч. 3 ст. 214 КПК України передбачена можливість здійснення у невідкладних випадках огляду місця події до внесення відомостей до ЄРДР, тобто дозволяється виконання процесуальної слідчої дії при тому, що прокурорський нагляд за дотриманням вимог закону починається лише після внесення відомостей про вчинення правопорушення до ЄРДР.

На відміну від КПК 1960 р. за КПК 2012 р. заявник одразу набуває істотного обсягу прав для захисту своїх інтересів: він має право отримати від органу, до якого подано заяву, документ, що підтверджує прийняття і реєстрацію заяви; підтверджувати наведені в заяві дані відповідними фактичними даними, отримувати інформацію про рух заяви. Норми нового КПК надають особі, яка набула статус потерпілого, право збирати докази, зокрема ініціювати проведення слідчих дій, у тому числі негласних.

Що стосується прав особи, щодо якої внесено дані до ЄРДР, її права на цій стадії належним чином не захищені, оскільки вона не може протидіяти поширенню такої інформації, не може оскаржити її на відміну від норм КПК 1960 р., яким було передбачено право на оскарження постанови про порушення кримінальної справи (чим фактично і є внесення інформації до ЄРДР). Та обставина, що у подальшому під час проведення процесуальних дій заявник буде попереджений про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину, що передбачено ст. 363 Кримінального кодексу (КК) України, і врешті-решт кримінальне провадження взагалі може бути закрито з реабілітуючих підстав, повністю не відновить бездоганну репутацію судді та його психологічний стан, тобто це не забезпечує дотримання конституційних гарантій незалежності і недоторканності суддів.

Аналіз звернень громадян до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить про значну кількість скарг на дії та рішення суддів з вимогами про притягнення їх до кримінальної відповідальності насамперед з мотивів незгоди з рішеннями, постановленими не на користь заявників, або з метою здійснення тиску на суддю та схиляння його до постановлення «необхідного» рішення чи навіть із помсти, а також скарг вигаданого характеру від одних і тих самих осіб, з одного й того самого приводу, що свідчить про зловживання правом на звернення.

Так, за даними аналітичного звіту, підготовленого інститутом прикладних гуманітарних досліджень за сприяння Проекту USAID «Справедливе правосуддя», у 2012 р. до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України надійшло 10 тис. 673 скарги на дії суддів (без урахування повторних). За результатами перевірки всіх скарг до дисциплінарної відповідальності притягнуто 109 суддів, що становить близько 1%. Таким чином, дисциплінарна практика свідчить про

значну кількість необґрунтованих скарг, поданих, як правило, незадоволеними учасниками судового процесу, але у кожному випадку суддя фактично піддається психологічному стресу, що може вплинути не лише на його фізичний чи психічний стан, а й на якість правосуддя, що ним відправляється.

Аналогічну ситуацію можна прогнозувати й за заявами, повідомленнями, які за вимогами КПК належить вносити безумовно до ЄРДР. Тому й ставлення до таких повідомлень, виходячи зі статусу суддів та інтересів правосуддя, має забезпечити зведення до мінімуму необхідності піддавати суддю такому психологічному іспиту.

Фактично механізму запобігання подання таких заяв, повідомлень кримінальним процесуальним законодавством не передбачено. І це при тому, що не лише виклик судді для проведення процесуальних дій, не лише необхідність дати пояснення з приводу викладеного у заяві, а навіть з'явлення в ЄРДР інформації щодо судді є для останнього стресом і може бути розцінене як посягання на його незалежність або здійснення впливу на нього, що забороняється нормами національного та міжнародного права.

Висловлюється думка про те, що механізмом запобігання необґрунтованим обвинуваченням та підозрам у вчиненні кримінального правопорушення закріпленим у пункті 1.3 та пункті 1.4 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р. № 69, є зобов'язання під розпис попереджати осіб, що звертаються із заявою чи повідомленням, про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення¹.

Але, по-перше, це не є гарантією правдивості повідомлення, по-друге, це не позбавляє суддю усвідомлення чинення тиску на нього, по-третє, така норма не може бути застосована до осіб, які звернулись із заявою чи повідомленням не безпосередньо, а поштою чи з використанням іншого засобу зв'язку.

Та обставина, що у подальшому в разі непідтвердження під час перевірки викладеного у повідомленні про вчинення правопорушення відповідно до положень ст. 284 КПК буде прийнято постанову про закриття кримінального провадження, не відшкодує повною мірою шкоду, завдану судді, а відтак – правосуддю.

У Додатку до Рекомендації СМ/Rec (2010)12 Комітету міністрів Ради Європи зауважується: «Рішення суддів не можуть підлягати будь-якому перегляду поза межами апеляційних процедур, закладених в законодавстві».

Оскільки національним процесуальним законодавством чітко регламентовані питання оскарження судових рішень, постановлених загальними та спеціалізованими судами, до всіх судових інстанцій, а неоскаржене судові рішення набуває законної сили за перебігом встановленого законом строку на його оскарження, здається доцільним передбачити в Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань норму, якою заборонити внесення до ЄРДР заяв та повідомлень про притягнення до кримі-

¹ Див.: Софієв С. Актуальні проблеми початку досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених суддями // Вісник прокуратури. – 2013. – № 2.

нальної відповідальності судді, якщо у справі ще не прийнято рішення або судові рішення було оскаржене до вищестоящего суду, але рішення останнім ще не прийнято, а також у випадку, коли прийняте судом рішення не було оскаржене і набрало законної сили.

Положення норм глави 37 КПК, які регламентують особливості кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, у тому числі щодо суддів, не забезпечують гарантій незалежності суддів на стадії фіксації повідомлень про вчинення правопорушення.

На мою думку, з метою дотримання таких гарантій на початковій стадії до внесення до ЄРДР бажано зберігати конфіденційність такої інформації, зокрема, доцільно вимоги ч. 5 ст. 214 КПК України про необхідність отримання (збирання, витребування тощо) необхідної (достатньої) інформації про вчинення суддею правопорушення поширити на всі випадки таких повідомлень до внесення інформації до ЄРДР, оскільки закриття кримінального провадження у подальшому в разі непідтвердження наведеного в заяві (повідомленні) не усуне негативних наслідків, що наставатимуть для судді у зв'язку з наданням компетентному органу фактично неправдивої інформації про вчинення суддею правопорушення, а отже, і для правосуддя в цілому, оскільки незалежна і гідна поваги система судових органів є основою справедливості в державі.

КУЗЬМЕНКО В. Забезпечення незалежності суддів потребує внесення змін до порядку ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань.

У статті розглядаються труднощі забезпечення незалежності суддів у контексті обов'язковості невідкладного внесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Ключові слова: незалежність суду і суддів, гарантії незалежності, порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань.

КУЗЬМЕНКО В. Обеспечение независимости судей требует внесения изменений в порядок ведения Единого реестра досудебных расследований.

В статье рассматриваются сложности обеспечения независимости судей в контексте обязательности безотлагательного внесения сведений о совершении уголовного правонарушения в Единый реестр досудебных расследований.

Ключевые слова: независимость суда и судей, гарантии независимости судей, Единый реестр досудебных расследований.

KUZMENKO V. Providing the independence of the judges requires changes to the order of the Single Registry of Pre-Trial investigations.

In the article examines the difficulties of providing the independence of judges within framework of their responsibility to bring the information on criminal offence to Single Register of Pre-Trial Investigation.

Key words: independence of courts and judges; guarantees of judicial independence; The Single Register of Pre-Trial Investigation.