

Підсилення інституційної незалежності суду в системі євроінтеграційних кроків України

Лідія Миколаївна Москвич*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: l.m.moskvych@nlu.edu.ua

Анотація

Статтю присвячено дослідженню європейських стандартів незалежності суду. Предмет дослідження становлять інститут незалежності суду та конкретні заходи з удосконалення його правового забезпечення в Україні відповідно до європейських стандартів. Мета статті полягає у визначенні подальших заходів судової реформи, спрямованих на інституційну та правову гармонізацію законодавства України зі стандартами Європейського Союзу. У дослідженні застосовано такі методи наукового пізнання: діалектичний, системного аналізу й синтезу, порівняння та правового моделювання. Зазначено, що набуття статусу країни-кандидата на членство в Європейському Союзі зобов'язує Україну провести ряд трансформацій суспільно-політичних інституцій, зокрема судову реформу. Це потребуватиме системних заходів, а не лише внесення змін до законодавства з метою гармонізації національних правових норм із європейськими стандартами. Наголошено, що попри судову реформу, яка триває, мети щодо ефективного суду не досягнуто: рівень довіри суспільства до суду є низьким. Авторка прогнозує: якщо зараз розпочати лише точкові зміни в судовій системі, результат буде той самий, що і за попередніх кроків судової реформи. Наголошено, що розпочинати треба з побудови фундаменту для ефективною судовою системою, яким є незалежність суду. На підставі аналізу європейських стандартів незалежного суду та практики інституцій Європейського Союзу щодо оцінки впливу різних індикаторів на загальну оцінку забезпеченості незалежності суду, з урахуванням сучасних актуальних проблем судовою системою України зроблено ряд пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства та практики, спрямованих на підсилення незалежності суду, яку авторка називає фундаментальною цінністю демократичної держави, передумовою ефективною системою судового захисту.

Ключові слова: суд; судова влада; незалежність суду; ефективний судовий захист; довіра до суду; корупція в суді.

Strengthening the Institutional Independence of the Court in the System of European Integration Steps of Ukraine

Lidiia M. Moskvych*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: l.m.moskvych@nlu.edu.ua

Abstract

The article is devoted to the study of European standards of judicial independence. The subject of the study is the institution of court independence and specific measures to improve its legal support in Ukraine in accordance with European standards. The purpose of the article is to determine the following judicial reform measures aimed at institutional and legal harmonization of Ukrainian legislation with the standards of the European Union. The research uses dialectical, systematic analysis and synthesis, comparison and legal modeling methods of scientific knowledge. Acquiring the status of a candidate country in the EU obliges Ukraine to carry out a number of transformations of social and political institutions, and judicial reform is one of them. This will require systemic measures, and not just amendments to legislation aimed at harmonizing national legal norms with European standards. It is emphasized that despite the ongoing judicial reform, the goal of an effective court has not been achieved: the level of public trust in the court is still low. The author predicts that if only point changes in judicial legislation are started now, the result will be the same as during the previous steps of judicial reform. It is necessary to start with the construction of the foundation for an effective judicial system, which is the independence of the court. Analyzing the European standards of an independent court and the practices of the EU institutions regarding the assessment of the impact of various indicators on the general assessment of the assurance of court independence, taking into account the current and urgent problems of the judicial system of Ukraine, the author makes a number of proposals for improving domestic legislation and practice aimed at strengthening the independence of the court, which the author calls fundamental the value of a democratic state, a prerequisite for an effective judicial protection system.

Keywords: court; judicial power; judicial independence; effective judicial protection; trust in the court; corruption in the court.

Вступ

Однією з умов прийняття України в Європейський Союз (далі – ЄС) є незалежна й ефективна судова система. Саме незалежність суду розглядається як фундаментальна цінність демократичної держави. Проте останні соціологічні опитування [1] свідчать про низький рівень легітимності судової влади, зокрема й через невпевненість громадян у незалежному суді. Ситуація значно ускладнилася через серією гучних корупційних скандалів у судовій системі [2].

Водночас високий рівень відчуття незалежності судової системи [3] є визначальним для довіри, яку суд має викликати в суспільства, та сприяти створенню привабливого для зростання бізнес-середовища, оскільки уявна відсутність незалежності може стримувати інвестиції. Для України, яка потерпає наразі від збройної агресії російської федерації, це питання набуває особливої актуальності, адже держава розраховує на підтримку європейських партнерів у відновленні економіки країни. Зрозуміло, що ризик для інвестицій значно знизиться, якщо держава зможе гарантувати ефективний механізм захисту прав та інтересів інвесторів. На сьогодні в країні обговорюється кілька сценаріїв: від найшвидшого – створення спеціалізованого суду з інвестиційних спорів за особливою процедурою під патронатом міжнародних партнерів до більш глобального і перспективного – модернізація всієї судової системи, ключовим фокусом якої є саме незалежність суду.

Потрібно зазначити, що питання незалежності суду є чи не найбільш дослідженим у науці судоустрою та суміжних науках – конституційному, процесуальному, адміністративному, кримінальному праві. Цій проблематиці приділялась увага в різному обсязі такими вітчизняними науковцями, як Н. Бакаянова, Ю. Бисага, О. Бориславська, Т. Вільчик, В. Городовенко, І. Марочкін, С. Прилуцький, В. Смородинський, О. Хотинська-Нор, А. Шевченко, М. Шепітько та ін. Питання незалежності суду досить активно досліджено і зарубіжними науковцями, серед важливих праць для пізнання природи, цінності, змісту та наслідків незалежності суду варто відзначити такі: Clark T. S. "The Limits of Judicial Independence" [4], Kaufman I. R. "The Essence of Judicial Independence" [5], Randazzo K. A., Gibier D. M., Reid R. "Examining the Development of Judicial Independence" [6], Larkins C. M. "Judicial Independence and Democratization: a Theoretical and Conceptual Analysis" [7], Burbank S. B. "The Architecture of Judicial Independence" [8], Linzer D., Staton J. "A Global Measure of Judicial Independence, 1948–2012" [9] та багато ін.

Широка палітра наукових досліджень лише підтверджує багатогранність та системність інституту незалежності суду. Принцип незалежності декларується в нормативних актах України та численних міжнародних стандартах, присвячених праву на судовий захист. Проте, за даними соціологічних опитувань [3], міжнародних досліджень ефективності судового захисту [10], належного рівня незалежного суду в Україні не досягнуто. Однак твердий намір України інтегруватися у співтовариство ЄС вимагає дієвих кроків у напрямі підсилення судової незалежності. Вважаємо, що підґрунтям нової Дорожньої карти судової реформи має стати з'ясування концепції судової незалежності, яка успішно реалізована в країнах ЄС. Саме на аналіз

європейських документів та практик у фокусі розуміння й забезпечення умов для незалежного правосуддя спрямована ця публікація. Результатом проведеного дослідження є низка рекомендацій системного характеру щодо приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів у сфері незалежного суду.

Метою цього дослідження є визначення подальших кроків судової реформи, що спрямовані на підвищення інституційної незалежності суду відповідно до умов євроінтеграції України. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: оцінка поточної моделі судової системи України, виокремлення первинних вимог щодо підсилення інституційної незалежності суду згідно з умовами статусу країни-кандидата в члени ЄС та окреслення першочергових заходів із підсилення незалежності суду відповідно до європейських стандартів. На підставі проведеного дослідження вбачається доречним сформулювати висновок та низку рекомендацій (пропозицій) щодо напрямів реалізації політики і практики доброчесності й запобігання корупції в судовій системі як одного зі складників забезпечення незалежності суду.

Матеріали та методи

Основою проведеного авторкою дослідження та підґрунтям отриманих висновків і рекомендацій стали документи Ради Європи, зокрема План дій з укріплення судової незалежності та безсторонності [11] та Рекомендація СМ/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [12], ЄС, а саме: Консолідованої редакції Договору про ЄС та Хартії основних прав ЄС, судоустрійне законодавство країн-членів ЄС, що дозволило визначити ключові засади незалежного суду. Дослідження ж методології оцінки рівня забезпеченості незалежності суду, яка використовується в ЄС [13], дало змогу проаналізувати наявні в Україні правові гарантії та практики щодо забезпеченості незалежності суду, визначити слабкі місця та запропонувати авторське бачення удосконалення судоустрійного законодавства з метою підсилення незалежності суду та гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами в цьому питанні.

Для досягнення поставленої мети та розв'язання завдань дослідження використано діалектичний метод, методи системного аналізу й синтезу, порівняння та правового моделювання.

Діалектичний метод наукового пізнання застосовано при формулюванні структури інституту незалежності суду; методи системного аналізу й синтезу – під час дослідження нормативних джерел щодо закріплення європейських стандартів незалежного суду та методології, що використовується

в ЄС, оцінки стану забезпеченості незалежності суду та виокремлення її основних показників. Зокрема, визначено індикатори інституційної незалежності суду, які використовуються в сучасній практиці ЄС під час оцінки рівня зазначеного явища: порядок призначення суддів, вплив на суддівську кар'єру (порядок переведення на іншу суддівську посаду; притягнення до дисциплінарної відповідальності), тривалість повноважень, порядок звільнення з посади; порядок призначення на посади голів суду, зокрема Верховного Суду; наявність і підпорядкованість антикорупційних органів; порядок призначення керівників генеральних прокуратур та прокуратур антикорупційного сектору; гарантії незалежності адвокатів та ін. У загальному висновку зазначено, що хоча в цілому законодавство України відповідає європейським стандартам забезпеченості інституціональної незалежності суду, проте результату – незалежний та ефективний суд, з точки зору суспільства, не досягнуто. Однією з основних причин є рівень корупції в судовій системі, що підтверджується гучними корупційними скандалами, які відбулися останнім часом у судовій системі України.

За допомогою методу порівняння досліджено законодавство країн-учасників ЄС щодо використаної моделі імплементації стандартів ЄС із забезпечення незалежності суду та її показників із наступним кроком до використання методу правового моделювання можливого шляху підсилення інституційної незалежності суду в Україні та зниження корупційних ризиків при обранні очільника всієї системи судустрою. Аналіз моделей обрання найвищої посадової особи в системі судустрою, які використовуються в країнах-членах ЄС, свідчить про відсутність єдності з цього питання. Проте є спільне розуміння ролі та призначення Голови Верховного Суду – роль етичного лідера, який представляє всю суддівську спільноту, тому авторкою робиться висновок про доцільність удосконалення правового механізму обрання Голови Верховного Суду, з приводу чого і пропонується новий механізм. Недосконалість наявної наразі в Україні моделі доводить корупційний скандал у судовій системі за участю Голови Верховного Суду, що негативно позначився на авторитеті всієї судової системи України, всіх суддів, хоча останні не брали участі в його обранні на посаду.

Наголосимо, що незалежність суду є багатограним та системним інститутом, і в межах однієї статті неможливо визначити та дослідити всі ключові інструменти його забезпечення. Тому основну увагу в цьому дослідженні приділено показникам, які, на наш погляд, є найбільш чутливими для вітчизняної судової системи, – довіра до суду та корупція в судовій системі. Окрему увагу приділено питанню етичного лідерства в суді та важливості участі всієї суддівської корпорації в обранні очільника всієї судової системи, офіційного представника судової влади країни.

Результати та обговорення

Тривалий час Україна перебувала в статусі країни перехідного типу правової системи. Однак точкою відліку початку становлення нашої держави як демократичної та правової є Революція Гідності, одним із наслідків якої став чітко визначений євроінтеграційний напрям подальшого руху країни. Розпочалася масштабна трансформація державних інститутів відповідно до європейських стандартів демократичної, правової держави. Зокрема, у 2016 р. на рівні Комітету міністрів Ради Європи було прийнято План дій з укріплення судової незалежності та безсторонності, яка стосувалася трьох напрямів дій: 1) захищати та зміцнювати судову систему у відносинах з виконавчою та законодавчою владою; 2) захищати незалежність окремих суддів та забезпечити їх неупередженість; 3) посилити незалежність прокуратури, а також інших дій, що мають бути вжиті державами-членами для укріплення незалежності судової влади [11]. Судова реформа 2016 р. у цій системній трансформації зайняла чи не центральне місце. Судова влада пройшла процедуру перезавантаження, було створено новий суд – Вищий антикорупційний суд, запроваджена нова модель як найвищого суду (Верховного Суду), так і органу суддівського врядування (Вища рада правосуддя), відбулися певні трансформації правового статусу судді, спрямовані на підсилення гарантій незалежності носіїв судової влади. Спостерігалася, хоча й не стійка, але тенденція до підвищення довіри до судової влади. Наступні кроки мали бути спрямовані на підсилення незалежності та безсторонності суду.

Передумови очікуваної судової реформи

Актуальність указаних дій полягає в необхідності зміцнення незалежності та неупередженості судової влади. Зазначений вище документ – План дій і Додаток до нього – визначають напрямки кроків, які потрібно здійснити українській владі, щоб, по-перше, покращити або запровадити там, де їх немає, формальні правові гарантії незалежності та неупередженості судової влади, а по-друге, запровадити необхідні структури, політику та практику для забезпечення цього. Серед основних рекомендацій зазначено такі: 1) створення ефективних механізмів доступу до незалежного й неупередженого суду та ефективного виконання рішень Європейського суду; 2) удосконалення або встановлення там, де їх бракує, формальних правових гарантій судової незалежності та неупередженості й установа чини запровадження необхідних політик і практик для забезпечення дотримання цих гарантій на практиці та сприяння належному функціонуванню судової гілки влади в демократичному суспільстві, заснованому на правах людини і верховенстві права; 3) захист і зміцнення судової влади в її відносинах із

виконавчою та законодавчою владою шляхом вжиття заходів щодо: забезпечення незалежної та ефективної роботи Рад суддів, там, де вони існують, зокрема через заходи, спрямовані на деполітизацію процесу обрання чи призначення суддів; забезпечення належної участі суддів у відборі, призначення та просування по службі суддів, водночас обмежуючи надмірне¹ втручання виконавчої чи парламентської влади в цей процес; обмеження надмірного втручання виконавчої та парламентської влади в притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів; забезпечення поваги до авторитету судової влади з боку членів виконавчої та законодавчої влади та їх утримання від неналежної, необ'єктивної або виключно політично вмотивованої публічної критики окремих суддів та їхніх рішень, а також щодо судової системи в цілому; забезпечення повсякденного управління судами ефективним і розумним способом, заснованим на правових нормах, і без неправомірного втручання з боку виконавчої чи законодавчої влади; 4) захист незалежності окремих суддів та забезпечення їх неупередженості, вживаючи заходів для: обмеження втручання вищих судів в ухвалення рішень окремих суддів у судовому процесі та визначення повноважень прокуратури, щодо забезпечення захисту суддів від надмірного тиску та здатності давати незалежну оцінку актам прокурорів; забезпечення виконання правил, що стосуються перегляду судових рішень, які повністю вважають принципи незалежності суду і неупередженості; надання ефективних засобів правового захисту суддям, якщо вони відчують свою незалежність і неупередженість під загрозою; запобігання та боротьби з корупцією в судовій системі та захисту суддів від спонукання до корупції; протидії негативному впливу стереотипів при виготовленні судових рішень; забезпечення всебічної та ефективної підготовки компетентного і етичного суддівського корпусу; забезпечення суддів правовим і фізичним захистом проти посягань на їх фізичну чи психічну цілісність, їх особисту свободу і безпеку; 5) зміцнення суспільної довіри до судової системи і ширшого визнання її цінності, її незалежності та неупередженості, наприклад, шляхом забезпечення прозорості в роботі судової влади та її відносини з виконавчою та законодавчою владою, а також застосування судовою владою або судами активного підходу до засобів масової інформації та до поширення загальної інформації з урахуванням принципу поваги до права на захист і гідності учасників судового провадження; 6) запровадження достатнього рівня суспільного (зокрема гендерного) представництва в роботі органів судової влади, як інструмент прозорості її роботи та підвищення суспільної довіри до її результатів [11].

¹ «Надмірний» означає будь-які дії, що виходять за межі наявної правової бази, перешкоджають процесам, про які йдеться, настільки, що незалежність і неупередженість судової системи значно скомпрометована.

Власне, ці шість кроків і стали Дорожньою картою судової реформи, проведеної в 2016 р. Чимало позитивних змін відбулося в судовій системі, проте були кроки, які не привели до очікуваного позитивного результату у вигляді побудови незалежного та ефективного суду. Україна не зупиняється у своєму прагненні набути статусу демократичної, правової держави з високим рівнем забезпеченості гарантії судового захисту права. Наступний етап судової реформи пов'язаний із набуттям Україною статусу кандидата в члени ЄС і відповідними взятими зобов'язаннями.

Перспективні напрями судової реформи відповідно до євроінтеграційних прагнень України

23 червня 2022 р. країни-члени ЄС проголосували за надання Україні статусу країни-кандидата на членство в ЄС. Проте надання статусу кандидата на вступ до ЄС – це тільки перший крок. На шляху до вступу Україні потрібно провести низку реформ та адаптувати українське законодавство відповідно до європейських критеріїв. ЄС окреслено ряд вимог, які необхідно виконати на шляху до європейської інтеграції, третім пунктом з яких було визначено продовження судової реформи. Проте судова реформа в Україні вже стала перманентним явищем, постійні зміни до судоустрійного законодавства не сприяють формуванню одного з ключових індикаторів верховенства права – стабільності правової визначеності. Крім того, майже 30 років судової реформи не стали запорукою побудови ефективної судової системи. Причина, на наш погляд, полягає в безсистемності проведених заходів, метою яких була саме побудова сильної та ефективної системи захисту прав та інтересів членів суспільства. На наш погляд, перед початком нової хвилі анонсованої вже владою України судової реформи має бути виокремлена суттєва передумова (фундамент) ефективної судової системи. Ефективність судової системи – це комплексне явище, оцінка якого включає чимало показників та індикаторів. Ми впевнені, що судова реформа, яка визначить за мету побудову ефективної судової системи і буде орієнтуватися на покращення тих чи інших показників ефективності суду, не матиме тривалого успіху. Вважаємо, що будь-яку реформу, зокрема судову, слід починати з формування фундаменту – ключової цінності суду. Розвинені демократичні країни вже давно визначили цю ключову характеристику – це незалежність суду. Тому, враховуючи конкретні наміри України інтегруватися в ЄС, фокус розробки концепції судової реформи має бути спрямований на аналіз механізмів забезпечення незалежності суду в країнах-членах ЄС, щоб конкретні заходи судової реформи були спрямовані на модернізацію вітчизняних судових інститутів відповідно до стандартів ЄС.

Наша теза про те, що незалежність суду є загальним європейським стандартом, який впливає з принципу ефективного судового захисту та права на ефективний засіб правового захисту в суді, ґрунтується на аналізі змісту ст. 19 Консолідованої редакції Договору про Європейський Союз [14] та ст. 47 Хартії основних прав ЄС [15]. Аналіз цих правових джерел дає змогу зробити висновок про системний підхід до забезпечення гарантій незалежного суду, які включають:

- (a) зовнішню (інституційну) незалежність, яка передбачає функціональну автономію суду, гарантії функціонування без будь-якого ієрархічного контролю і чи підпорядкування іншому (позасистемному) органу, непередбаченість наказів чи інструкцій від будь-якого іншого органу чи посадової особи та ін. Тобто суд є захищеним від зовнішнього втручання чи тиску, що може бути розцінено як загроза безсторонньому здійсненню професійних функцій [16];
- (b) внутрішню незалежність, яка поділяється на:
 - (1) процесуальну – проявляється через неупередженість та дотримання рівної дистанції від сторін процесу та їх інтересів щодо предмета судової справи. Процесуальна незалежність впливає з інших фундаментальних цінностей – верховенства права та сталості правового порядку – і гарантує, що права будь-якої особи, незалежно від її статусу, матеріального становища, освіти тощо будуть захищені; та
 - (2) системну – судді захищені від надмірного внутрішнього тиску всередині судової системи. Зокрема, найвищі судові інстанції країн Євросоюзу мають спільну рису – до їх компетенції належить забезпечення єдності судової практики, проте, ієрархічна судова організація не повинна підривати індивідуальну незалежність окремого суду чи судді (п. 22); суди вищих інстанцій не повинні давати вказівки суддям щодо того, як вони мають вирішувати окремі справи, за винятком національних преюдиційних рішень¹ або коли ухвалюють рішення про засоби правового захисту відповідно до закону (п. 23) [12]. Як зазначила Венеціанська комісія, ієрархічна організація судової влади у сенсі підпорядкування суддів у питаннях прийняття рішення по судовій справі вищим інстанціям у їхній судовій діяльності була б явним порушенням принципу внутрішньої незалежності (параграфи 68–72) [17].

¹ Однак будь-яка процедура уніфікації прецедентного права має відповідати основоположним принципам поділу влади, і навіть після такого рішення найвищого в судовій системі суду всі суди та судді мають зберігати право бути компетентними, оцінювати свої справи незалежно та неупереджено, а також розглядати нові справи з урахуванням попередньо уніфікованого найвищим судом тлумачення правової норми (див.: [13]).

Незалежність суду має реально гарантувати, що всі права осіб, які звернулися за судовим захистом, будуть захищені. Збереження правового порядку, підтримання його в режимі стабільності є фундаментальною цінністю ЄС і судовий механізм його захисту відіграє в цьому ключову роль. При цьому гарантується саме рівність підходу до справедливого захисту прав та інтересів, незалежно від статусу суб'єкта, який звернувся за такою підтримкою.

Рада Європи розробила як стандарти незалежного суду, зокрема Рекомендацію щодо суддів: незалежність, ефективність та відповідальність [12], так і систему моніторингу засобів забезпечення незалежності суду [13]. Зрозуміло, що судова система кожної країни є унікальною, тобто в країнах ЄС немає якоїсь уніфікованої судової системи, правові засади якої однозначно могли б свідчити про високий рівень забезпеченості незалежності суду. Методика оцінки рівня незалежності судової системи є комплексною, за якої один індикатор може компенсуватися іншим. Наприклад, за індикатори інституційної незалежності суду беруться: порядок призначення суддів, вплив на суддівську кар'єру (порядок переведення на іншу суддівську посаду; притягнення до дисциплінарної відповідальності), тривалість повноважень, порядок звільнення з посади; порядок призначення на посади голів суду, зокрема Верховного Суду; наявність і підпорядкованість антикорупційних органів; порядок призначення керівників генеральних прокуратур та прокуратур антикорупційного сектору; гарантії незалежності адвокатів та ін. Тобто інституційна незалежність суду оцінюється в комплексному взаємозв'язку з незалежністю інших інститутів системи правосуддя. При цьому простежується чітке розуміння важливості реалізації політики і практики доброчесності й запобігання корупції в судовій системі як одного зі складників забезпечення незалежності суду.

Важливою складовою інституційної незалежності суду є дієвість механізму її захисту, зокрема достатність повноти повноважень Рад юстиції, правоохоронних органів щодо попередження незаконного впливу на суд. Проте і самі судді повинні усвідомлювати та поділяти цінності незалежного суду, тому їхні дії мають бути свідомими та спрямованими на демонстрацію своєї незалежності суспільству й колегам. Утім незалежність судді не розцінюється як свавілля чи відсутність контролю за поведінкою судді. Судді можуть бути суб'єктами і дисциплінарної, і кримінальної відповідальності, якщо їхні дії завдаватимуть шкоди авторитету судової влади. Однак і механізм притягнення суддів до відповідальності більш ускладнений, щоб не містити потенційних загрозливих практик впливу на незалежність судді з боку правоохоронних органів чи Рад юстиції.

Кроки для розвитку корпоративної культури суду як незалежної інституції

У країнах ЄС широко поширеною є концепція етичного лідерства, на яку також зважають при визначенні порядку призначення на посаду Голови Верховного Суду. Зокрема, рекомендується обирати такий порядок призначення на цю посаду, щоб забезпечити незалежність і неупередженість цієї особи як щодо органу чи особи, які прийняли рішення про його призначення, так і стосовно інших посадових осіб державного апарату. Тобто вимоги та процедури вибору кандидатури на посаду очільника всієї судової системи мають бути такими, щоб не викликати обґрунтованих сумнівів у свідомості окремих осіб щодо здатності бути незалежним до зовнішніх факторів та безстороннім (справедливим) у питаннях внутрішнього адміністрування системою.

Країни ЄС не мають універсальної моделі призначення Голови Верховного Суду, але якщо узагальнити, можна виокремити декілька моделей: а) самостійне обрання судьями Верховного Суду; б) політична посадова особа (Президент, посадова особа уряду чи парламент) на підставі подання незалежного органу (Ради юстиції, кадрової комісії чи іншим органом, що належить до системи врядування судової влади), з правом чи без права відхилити подану кандидатуру¹; в) самостійно політична особа або орган – одноосібно чи колегіально (наприклад, рекомендація-призначення).

На наш погляд, модель обрання на посаду Голови Верховного Суду, яка діє в Україні, відповідає демократичним принципам та містить передумови для виключення політичного впливу. Проте, на жаль, у 2023 р. чи не вперше за всю історію використання цієї моделі, ми зіткнулися з обґрунтованим сумнівом в її оптимальності з точки зору гарантій захисту від неправомірного впливу, зокрема на вищу посадову особу судової системи. Гучний корупційний скандал за участю Голови Верховного Суду (з 1 грудня 2021 р. по 16 травня 2023 р.) продемонстрував, зокрема, й те, що колектив суддів, які самостійно обирають голову суду, не є достатнім запобіжником для негативних практик, пов'язаних із впливом на суддів. Корупційний скандал став ударом не лише по професійному іміджу окремої особи, всіх суддів цього суду, а й усєї системи судоустрою, завдавши руйнівних наслідків авторитету всієї судової влади. А втім, Голову Верховного Суду обирали лише судді цього суду, але колективна відповідальність поширюється на всіх суддів. На нашу думку, з огляду на статус Голови Верховного Суду, до компетенції якого належить не лише представляти Верховний Суд, але і всю систему судоустрою, було б справедливо, якщо б мали право віддати свій голос за того чи іншого кандидата на цю посаду всі судді України.

¹ Наприклад, у 13 державах-членах виконавча влада або парламент має право відхилити кандидатуру на посаду Голови Верховного суду.

Вважаємо, якщо модель обрання на посаду голови Верховного Суду судьями цього суду себе повністю скомпрометувала, її треба змінити. Враховуючи заполітизованість української системи влади, коли незалежність судової влади не стала абсолютною цінністю в свідомості політиків, то не варто запозичувати досвід зарубіжних країн із розвинутою демократією, де органи політичної влади здатні координувати свої дії, не зазіхаючи на незалежність і самостійність один одного. На наш погляд, варта уваги була б модель обрання Голови Верховного Суду на з'їзді суддів – найвищому органі суддівського самоврядування, в роботі якого беруть участь представники від кожного суду країни. Це б знизило ризик кулуарних домовленостей при голосуванні за кандидатуру на цю посаду лише судьями одного суду (що між іншим, стало б додатковим запобіжником внутрішньої залежності Голови Верховного Суду від свого електорату). Крім того, надзвичайні стани (COVID-19 та воєнний стан) продемонстрували ефективність використання цифрових технологій в організації роботи суду. Варто було б запозичити цей досвід і організацію роботи з'їзду суддів, зокрема, передбачити можливість дистанційної участі в голосуванні за обрання Голови Верховного Суду всіх суддів. Крім того, значно підсилила б прозорість, відкритість конкурсу на посаду Голови Верховного Суду можливість участі в ньому не лише суддів цього суду, а всіх суддів України. Ця пропозиція розглядається нами як цілком обґрунтована, зважаючи на фокус представницьких та адміністративних повноважень очільника всієї системи судоустрою та першої посадової особи судової влади. Організація ж конкурсу з добору кандидатів на цю посаду могла б бути аналогічною конкурсу з добору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України за квотою з'їзду суддів. Водночас цю процедуру варто було б доповнити обов'язковою вимогою щодо мотивування Радою суддів своєї рекомендації того чи іншого кандидата на посаду Голови Верховного Суду, проте ця рекомендація не може обмежувати право суддів вибору очільника всієї системи судоустрою, тобто на з'їзді суддів мають бути представлені мотивовані рекомендації чи нерекomenдації щодо кожного кандидата на цю посаду, який заявив про намір обійняти посаду Голови Верховного Суду.

Досягнення нульової толерантності до корупції в суді як первинне завдання нового етапу судової реформи

На жаль, корупційна справа колишнього Голови Верховного Суду не стала маркером вразливості незалежності лише цієї посадової особи. Негативні корупційні практики відомі й у нижчих судах. Тому це не локальна, а системна проблема. Отже, механізм запобігання корупції в судовій системі має стати одним із запобіжників структурної незалежності суду. На наш

погляд, комплексними заходами з формування такого запобіжника має бути гідний рівень суддівської винагороди та належні умови праці суддів, які б одночасно й вимагали підвищення стандартів професійної поведінки та зміцнювали суддівську етику. Слід зазначити, що після гучного корупційного скандалу у Верховному Суді в суспільстві почала поширюватися теза, що висока суддівська винагорода не витримала покладених на неї функцій запобіжника корупції в судовій системі. Проте, на нашу думку, це не означає, що треба повернутися до низької оплати праці суддів. Вважаємо, що головною тезою має стати справедливість розподілу суспільних благ з урахуванням суспільної важливості виконуваної функції. Тому доцільно було б запровадити загальну (не лише для державної служби) систему класифікації посад, пов'язаних із виконанням державних функцій, та розміру оплати праці. Справедливість та пропорційність як принцип визначення рівня суддівської винагороди сприятиме прозорості фінансування судів, а отже, і підвищенню довіри до судової системи в цілому. Що ж до питання про підвищення стандартів професійної поведінки та зміцнення суддівської етики, то це процес більш тривалий, адже передбачає виховання культури належної поведінки, розуміння цінності, місії та відповідальності кожним окремим суддею. Це має бути свідомою позицією кожного судді. Хоча Україна вже оголосила про запровадження низки заходів досить радикального характеру, що спрямовані на подолання корупції саме в судовій системі [18], їх ефективність може бути оцінена лише з часом.

Відповідно до даних Євробарометру 2023, лише дев'ять держав-членів ЄС не мають спеціалізованого превентивного органу із запобігання корупції загалом та у судовій системі зокрема. Інші ж країни-члени ЄС мають від одного до декількох антикорупційних органів. Ураховуючи те, що Україна належить до країн із високим індексом сприйняття корупції [19] попри існування декількох антикорупційних інститутів (НАБУ, САП, НАЗК, АРМА), цей напрям мусить і далі розвиватися й оптимізуватися, й досвід інших країн, успішних у питаннях подолання корупції, має стати у пригоді для України. І хоча це тема для окремої статті, зазначимо, що фундаментом ефективного функціонування антикорупційних органів також є їх незалежність – політична, структурна, внутрішня. Незалежно від моделі національної антикорупційної системи чи правової традиції, на якій вона базується, європейські стандарти вимагають від держав-членів вживати ефективних заходів, щоб гарантувати, що антикорупційні органи зможуть виконувати свої професійні обов'язки без невинуватених втручань. ст. 36 (UNCAC) «Кожна держава-учасниця, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, забезпечує існування органу (або органів) або осіб, які спеціалізуються на

боротьбі з корупцією, за допомогою правоохоронних органів. Такому органу (або органам) або особам надається необхідна незалежність відповідно до основоположних принципів правової системи держави-учасниці, щоб мати можливість виконувати свої функції ефективно та без будь-якого неправомірного впливу. Такі особи або персонал такого органу (або органів) повинні мати відповідну підготовку та ресурси для виконання свого завдання» [20].

Як бачимо, європейські стандарти не абсолютизують незалежність (докладніше див.: [4]), а акцентують на необхідності існування контролю за доброчесністю та законністю дій антикорупційних органів, проте він має обмежуватися саме «розумністю», «виправданістю» такого втручання.

Висновки

Отримавши статус країни-кандидата на членство в ЄС, Україна одночасно взяла на себе зобов'язання щодо підвищення ефективності функціонування, зокрема інститутів судового захисту права. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність гармонізації національного законодавства у сфері забезпечення правових засад та практики функціонування суду із європейськими стандартами, фундаментальною цінністю яких є забезпечення високого рівня незалежності суду. Останнє є системним, багаторівневим явищем, а тому заходи відповідної правової реформи і судової як її складника мають бути системними. Попри триваючу понад 30 років судову реформу, в Україні відсутній незалежний суд. Такий висновок ґрунтується на даних соціологічних опитувань громадян, самих суддів та підтверджується негативними корупційними практиками в судовій системі, зокрема у вищій судовій інстанції України.

Ураховуючи амбітні плани України в найкоротший строк подолати відстань між статусом кандидата до повноцінного члена ЄС, слід очікувати нового етапу судової реформи. Для того, щоб цей етап став успішнішим за попередні, він має полягати не лише у точкових змінах до судоустрійного законодавства, а мати системний характер. В основу Дорожньої карти судової реформи мають бути покладені стандарти незалежності суду та їхні показники, які вже розроблені практикою ЄС. Однак, окрім удосконалення правових засад забезпечення незалежності суду, чимало уваги має бути приділено формуванню ідеології безумовного сприйняття важливості незалежності суду в демократичній та правовій державі як фундаментальної європейської цінності. Лише запровадження комплексних заходів можна буде досягти мети становлення в Україні незалежного суду та ефективного способу захисту права.

Список використаних джерел

- [1] Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи». URL: <https://rm.coe.int/zvitsud2020/1680a0c2d7> (дата звернення: 21.07.2023).
- [2] Хабар Князєву: НАБУ оприлюднило докази, УП дізналась ім'я затриманого адвоката. *Українська правда*. 16 травня 2023 р. URL: <https://www.prawda.com.ua/news/2023/05/16/7402508/> (дата звернення: 21.07.2023).
- [3] Всеукраїнське опитування суддів щодо незалежності та підзвітності судової влади, судової реформи, сприйняття корупції та готовності повідомляти про її прояви: звіт про результати. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Survey_Judges_Report_UKR.pdf (дата звернення: 21.07.2023).
- [4] Clark T. S. *The Limits of Judicial Independence*. Cambridge University Press. 2010. 332 p.
- [5] Kaufman I. R. The Essence of Judicial Independence. *Columbia Law Review*. 1980. Vol. 80, No. 4. P. 671–701. <https://doi.org/10.2307/1122136>.
- [6] Randazzo K. A., Gibier D. M., Reid R. Examining the Development of Judicial Independence. *Political Research Quarterly*, 2016. Vol. 69, No. 3. P. 583–593. <https://doi.org/10.1177/1065912916656277>.
- [7] Larkins C. M. Judicial Independence and Democratization: a Theoretical and Conceptual Analysis. *Am. J. Comp.* 1996. L. 44. 605 p.
- [8] Burbank S. B. The Architecture of Judicial Independence. *Southern California Law Review*. 1999. Rev. 315. 72 p.
- [9] Linzer D., Staton J. A Global Measure of Judicial Independence, 1948–2012. *Journal of Law and Courts*. 2015. Vol. 3, issue 22. P. 223–256.
- [10] Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/75ea67f9-4bcb-5766-ada6-6963a992d64c/content> (дата звернення: 21.07.2023).
- [11] Council of Europe plan of action on strengthening judicial independence. URL: <https://rm.coe.int/1680700285> (дата звернення: 21.07.2023).
- [12] Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38?lang=en#Text (дата звернення: 21.07.2023).
- [13] EU Justice Scoreboard. 2022. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#factsheets (дата звернення: 21.07.2023).
- [14] Консолідована версія Договору про Європейський Союз. URL: <https://www.legislation.gov.uk/eut/teu/article/19> (дата звернення: 21.07.2023).
- [15] Charter of fundamental rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2012. P. 326–391. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (дата звернення: 21.07.2023).
- [16] Городовенко В. В. Інституційна незалежність судової гілки влади в Україні: конституційно-правовий аспект. Вісник Конституційного Суду України. 2021. № 1. С. 81–92. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/gorodovenko_v_instyuciyna_nezalezhnist_sudovoyi_gilky_vlady_v_ukrayini_konstytuciyno-pravovu_aspekt_1.pdf (дата звернення: 21.07.2023).
- [17] Report of the Venice Commission on the independence of the judicial system. Part I: Independence of judges study No. 494/2008 (Venice, 12-13 March 2010). URL:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e) (last accessed: 21.07.2023).

- [18] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 червня 2023 року «Про прискорення судової реформи та подолання проявів корупції у системі правосуддя»: Указ Президента України від 30.06.2023 р. № 359/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3592023-47185> (дата звернення: 21.07.2023).
- [19] Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення: 21.07.2023).
- [20] Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 21.07.2023).

References

- [1] Report on the results of the study «Attitude of Ukrainian citizens towards the judicial system». Retrieved from <https://rm.coe.int/zvitsud2020/1680a0c2d7>.
- [2] *Bribe to Knyazev: NABU released evidence, UP learned the name of the detained lawyer.* (May 16, 2023). *Ukrainska Pravda*. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/news/2023/05/16/7402508/>.
- [3] All-Ukrainian survey of judges on the independence and accountability of the judiciary, judicial reform, perception of corruption and willingness to report its manifestations: report on the results. Retrieved from https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Survey_Judges_Report_UKR.pdf.
- [4] Clark, T.S. (2010). *The Limits of Judicial Independence*. Cambridge University Press.
- [5] Kaufman, I.R. (1980). The Essence of Judicial Independence. *Columbia Law Review*, 80(4), 671-701. <https://doi.org/10.2307/1122136>.
- [6] Randazzo, K.A., Gibier, D.M., & Reid, R. (2016). Examining the Development of Judicial Independence. *Political Research Quarterly*, 69(3), 583-593. <https://doi.org/10.1177/1065912916656277>.
- [7] Larkins, C.M. (1996). Judicial Independence and Democratization: a Theoretical and Conceptual Analysis. *Am. J. Comp.*, 44.
- [8] Burbank, S.B. (1998). The Architecture of Judicial Independence. *Southern California Law Review*, 315.
- [9] Linzer, D., & Staton, J. (2015). A Global Measure of Judicial Independence, 1948–2012. *Journal of Law and Courts*, 3(2), 223-256.
- [10] *Doing Business 2020*. Washington, DC: World Bank. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/75ea67f9-4bcb-5766-ada6-6963a992d64c/content>.
- [11] Council of Europe plan of action on strengthening judicial independence. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680700285>.
- [12] Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on judges: independence, effectiveness and duties. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38?lang=en#Text.
- [13] *EU Justice Scoreboard*. (2022). Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#factsheets.
- [14] *Consolidated version of the Treaty on European Union*. (2012). Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/eut/teu/article/19>.

- [15] Charter of fundamental rights of the European Union. (2012). *Official Journal of the European Union*, 326-391. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.
- [16] Horodovenko, V.V. (2021). Institutional independence of the judicial branch of government in Ukraine: constitutional and legal aspect. *Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine*, 1, 81-92. Retrieved from https://ccu.gov.ua/sites/default/files/gorodovenko_v._instytuciyna_nezalezhnist_sudovoyi_gilky_vlady_v_ukrayini_konstytuciyyno-pravovyy_aspekt_1.pdf.
- [17] Report of the Venice Commission on the independence of the judicial system. Part I: Independence of judges study No. 494/2008. (Venice, March 12-13, 2010). Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e).
- [18] Decree of the President of Ukraine No. 359/2023 «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated June 23, 2023 «On accelerating judicial reform and overcoming manifestations of corruption in the justice system». (June 30, 2023). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/3592023-47185>.
- [19] *Index of Perception of Corruption – 2022*. Retrieved from <https://cpi.ti-ukraine.org/>.
- [20] *United Nations Convention against Corruption*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

Лідія Миколаївна Москвич

докторка юридичних наук, професорка,
доцентка кафедри кримінального процесу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: l.m.moskvych@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7339-3982

Lidiia M. Moskvych

Doctor of Law, Professor,
Associate Professor of the Department of Criminal Procedure
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77, Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: l.m.moskvych@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7339-39

Рекомендоване цитування: Москвич Л. М. Підсилення інституційної незалежності суду в системі євроінтеграційних кроків України. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 162. С. 179–195. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.284111>.

Suggested Citation: Moskvych, L.M. (2023). Strengthening the Institutional Independence of the Court in the System of European Integration Steps of Ukraine. *Problems of Legality*, 162, 179-195. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.284111>.

Статтю подано / Submitted: 07.07.2023
Доопрацьовано / Revised: 14.08.2023
Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2023
Опубліковано / Published: 28.09.2023