

ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ І ВИМОГ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ У МЕЖАХ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВІДНОВЛЕННЯ ДОВІРИ ДО СУДОВОЇ ВЛАДИ

У статті досліджуються питання відповідності положень національного законодавства щодо дисциплінарної відповідальності суддів у межах застосування механізму відновлення довіри до судової влади загальновизнаним міжнародним стандартам і вимогам Конституції України. Автором вказано на проблемні аспекти досліджуваного явища та запропоновано шляхи вдосконалення механізму застосування законодавчих положень щодо відновлення довіри до судової влади в Україні.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, міжнародні стандарти, люстрація, незалежність суддів.



**Саленко Ольга
Василівна,**

*здобувач кафедри
правосуддя юридич-
ного факультету
Київського
національного універ-
ситету імені Тараса
Шевченка*

На сучасному етапі демократичні перетворення в Україні є особливо важливими в контексті її участі у світових процесах і мають бути інтегруючим чинником державотворення, здатними об'єднати зусилля всіх політичних сил та інтелектуальний потенціал українського суспільства. У цей час спостерігається підвищена увага до ролі та значення судової влади, яка розглядається як гарант демократичного функціонування інституцій на національному, європейському та міжнародному рівнях, а тому питання вдосконалення законодавства України про судоустрій і статус суддів та приведення його відповідно до міжнародних стандартів мають особливу значущість.

Судова влада в Україні протягом тривалого періоду перебуває в умовах «перманентної реформи», що зумовлює численні концептуальні, правові та організаційні зміни в системі судоустрою і статусу суддів. Здавалося, що прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 07 липня 2010 року поставить крапку в проведенні «судової реформи». Натомість прийняття цього Закону сформувало підґрунтя для постійного обговорення практичних питань реалізації новостворених законодавчих правил функціонування

судової системи в Україні. Свідомо сприймаючи європейський вибір держави, органи влади, політичні сили, науковці, юристи-практики розуміють необхідність схвалення і впровадження у практику загальноєвропейських принципів і норм міжнародного права, міжнародних стандартів Ради Європи, Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй з метою вдосконалення вітчизняної системи правосуддя, підвищення її ефективності, прозорості та доступності. У результаті цього Верховною Радою України було прийнято низку законів, зокрема «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. № 1188-VII, «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII, «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII, яким Закон України «Про судоустрій і статус суддів» викладено в новій редакції.

Будь-яка модернізація правової системи потребує цілеспрямованої та узгодженої співпраці науковців, практиків, міжнародних експертів над усіма аспектами таких змін з метою вироблення їх цілісної та фундаментальної доктрини, формування концептуального бачення. У доктрині права питання реформування судової системи в Україні входить у коло інтересів науковців, практиків, юристів В. Бринцева, С. Ківалова, Р. Куйбіди, Г. Макаренка, В. Маляренка, Л. Москвич, І. Назарова, А. Осетинського, С. Піддубного, Д. Притики, В. Сердюка, В. Сіренка, М. Сірого, В. Стефанюка, В. Шишкіна, В. Яцина та інших.

Прийняття законів України «Про відновлення довіри до судової влади

в Україні» та «Про очищення влади» стало поштовхом до так званого «перезавантаження» судової влади в Україні. Метою згаданих законів, іменованих як «закони про люстрацію», є проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади в разі порушення ними присяги задля підвищення авторитету судової влади України, відновлення законності та справедливості.

Зміст та умови прийняття цих законів викликали численні дискусії серед науковців, політиків та юристів. Вважаємо за доцільне також долучитися до наукових дискусій та визначитися з тим, чи дійсно закони є люстраційними, та чи відповідають положення, закріплені у них, Конституції України і загальноєвропейським міжнародним стандартам.

По-перше, у контексті зазначеного вважаємо, що аналізовані закони можна розглядати як окремі реформаторські заходи, оскільки норми їх прикінцевих і перехідних положень спрямовані на часткове реформування окремих складових судової системи України.

По-друге, дискусійними є визначення цих законів як «законів про люстрацію». Варто зважити, що головні об'єкти, які входять до сфери регулювання аналізованих законів відображено в їх назвах – «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про очищення влади». З огляду на такі формулювання дещо передчасно говорити про люстраційний характер цих законів. Крім того значна частина їх норм не відповідає загально-

визнаним міжнародним стандартам проведення люстрації, закріпленим Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи 1096 (1996) «Про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем», якою були схвалені Вказівки щодо забезпечення дотримання люстраційними законами та подібними адміністративними заходами вимог правової держави, Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи 1481 (2006) «Необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів», Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи 1862 (2012) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 р. № 1862(2012) [1; 2; 3].

У проведенні люстраційних заходів демократичним правовим державам рекомендовано дотримуватися таких принципів при запровадженні люстраційних заходів:

– кримінальні дії, вчинені особами під час тоталітарних режимів, мають переслідуватися та каратися відповідно до кримінального права;

– люстраційні заходи можуть бути реалізовані з дотриманням принципів індивідуальної вини, гарантуванням права на захист, презумпції невинуватості та права на оскарження в суді;

– процес люстрації має здійснюватися спеціально утвореною незалежною комісією у складі видатних осіб, що висуваються главою держави і затверджуються парламентом;

– люстрація може здійснюватися з метою створення життєздатної та вільної демократії тільки для усунення чи суттєвого зменшення не-

безпеки, яку становлять суб'єкти люстрації, в силу використання свого становища для порушення прав людини або блокування процесу демократизації;

– люстрація не може використовуватися для покарання, відплати або помсти; покарання може бути призначене тільки за минулі кримінальні дії відповідно до чинного кримінального законодавства із дотриманням усіх гарантій кримінального процесу;

– люстрація мусить проводитися лише стосовно тих посад, щодо яких існують підстави вважати, що особа, яка їх обіймає, може використовувати їх з метою спричинення суттєвих загроз правам людини або демократії, тобто відносно державних посад, які відповідають за розробку та впровадження державної політики, а також стосуються внутрішньої безпеки, або таких посад, які можуть бути використані для порушень прав людини. Такими є посади в правоохоронних органах, службі безпеки, розвідці, у судовій владі та прокуратурі;

– люстрація не поширюється на виборні посади – виборці мають право обирати на власний розсуд;

– люстрація не може застосовуватися до установ приватного права чи напівприватних організацій. Люстрація не є інструментом для боротьби з олігархічними структурами;

– дискваліфікація особи на зайняття певної посади внаслідок люстрації не має перевищувати п'яти років, оскільки не слід недооцінювати можливість позитивних змін у ставленні та звичках особи (навіть засудженим особам надається можливість умовно-дострокового звільнення за

гарну поведінку – тому особі, яка взагалі не вчинила злочину, має надаватися принаймні подібна можливість);

– лише особи, які наказували, вчиняли чи суттєво допомагали вчиненню серйозних порушень прав людини, можуть бути дискваліфіковані для зайняття певних посад;

– жодна особа не може бути піддана люстрації виключно на підставі членства в організації або діяльності на користь будь-якої організації, які були правомірними під час існування такої організації, або вчинення такої діяльності (за винятком випадку, вказаного в попередньому принципі), або на підставі особистих поглядів чи переконань;

– люстрація може застосовуватися виключно до дій, трудової діяльності чи членства в організаціях, що мали місце, починаючи з 1 січня 1980 року і до моменту повалення комуністичної диктатури, оскільки маловірогідним є те, що особи, які не вчиняли порушення прав людини протягом тих десяти років, наразі вчинять такі порушення (цей строк давності, звичайно, не стосується порушень прав людини, які передбачають кримінальну відповідальність);

– люстрація «свідомих колабораціоністів» є припустимою лише щодо осіб, які фактично брали участь разом із державними органами (такими як служба безпеки) у вчиненні серйозних порушень прав людини, які заподіяли фактичну шкоду іншим та які знали або мали знати, що їх дії завдають шкоду (це, наприклад, не стосуватиметься осіб, які намагалися свідомо ввести в оману служби безпеки, імітуючи співпрацю);

– люстрація не має застосовуватися до осіб, які не досягли 18 років на момент вчинення відповідних дій, добросовісно та добровільно відмовилися та залишили членство, працевлаштування або діяльність на користь відповідних організацій до початку переходу до демократичного режиму або які діяли під примусом;

– у жодному разі особу не можна піддавати люстрації без надання всіх гарантій належної правової процедури, включаючи право на захисника (який має призначатись, якщо суб'єкт люстрації не може найняти такого захисника), право бути обізнаним із доказами обвинувачення, право на доступ до всіх наявних обвинувальних і виправдувальних доказів, право надавати свої докази, право на відкритий процес, якщо цього вимагає суб'єкт, право на оскарження до незалежного судового органу тощо [1; 2].

Так, у межах правозастосування аналізованих законів порушеннями міжнародних стандартів, закріплених у згаданих міжнародних нормативно-правових актах, є порушення принципу індивідуальної вини, гарантування права на захист, презумпції невинуватості; порушення порядку формування та невідповідність правового статусу органу, відповідального за проведення люстрації; порушення строків дискваліфікації осіб на зайняття певних посад внаслідок люстрації; порушення меж люстраційних заходів тощо.

Окрім наведеного, дискусійним є існування цих законів з підстав можливості подвійного притягнення суддів до юридичної відповідальності одного виду за одне й те ж правопорушення.

Можливість притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за двома законами «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та «Про очищення влади» порушує принцип, закріплений ст. 61 Конституції України.

У контексті наведеного слід звернути увагу на зауваження та застереження європейських експертів, закріплені у Висновку Європейської комісії за демократію через право щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні від 16 грудня 2014 р. № 788/2014, де вказано, що українська судова система вже є об'єктом люстраційних заходів відповідно до Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Закон «Про люстрацію» накладається на Закон «Про відновлення довіри до судової влади» в частині подій на Майдані, тобто виникає питання щодо співвідношення цих законів: якщо суддя вже є об'єктом процедури, передбаченої Законом України «Про відновлення довіри до судової влади», процедура, передбачена Законом «Про люстрацію», не має застосовуватися до нього відповідно до принципу *ne bis in idem*. Не зрозуміло, процедура якого Закону має застосовуватися до судді в разі, якщо взагалі не було проведено жодної процедури щодо судді. Закон «Про люстрацію» має дати відповідь на питання координації нового Закону з тим, який було прийнято раніше.

Спираючись на наведене вважаємо, що необхідним є врегулювання ситуації, яка дозволить уникнути подвійного нормативно-правового регулювання питання люстрації (перевірки) суддів.

Це у свою чергу дозволить привести вищезгадані закони відповідно до вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема в частині вимоги «якості закону», та до вимог Конституції України.

У межах окресленої проблематики доцільно звернути увагу на положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізму відновлення довіри до судової влади» (реєстраційний № 1881 від 29 січня 2015 р.), що перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Аналізованим законопроектом передбачається внесення змін до законів «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та «Про очищення влади» з метою вдосконалення механізму відновлення довіри до судової влади, що планується здійснити шляхом уніфікації процедури люстрації (перевірки) суддів. Водночас, враховуючи мету законопроекту та запропоновані законопроектом зміни, вважаємо, що навіть у разі прийняття зазначеного законопроекту проблему вирішено не буде, оскільки поза увагою авторів законопроекту залишилися положення, які регулюють суспільні відносини щодо люстрації професійних суддів та зміна яких сприяла б уніфікації процедури люстрації (перевірки) суддів.

На наше переконання, механізм відновлення довіри до судової влади потребує вдосконалення. За існуючих умов суддя притягатиметься до подвійної відповідальності, що суперечить принципам справедливості, демократії та конституціоналізму. Положення законів «Про відновлення

довіри до судової влади в Україні» та «Про очищення влади» суперечать принципу незалежності суддів. Правовий статус суддів та гарантії їх незалежності визначені Конституцією України та Законом України.

Правові позиції стосовно гарантій незалежності судової влади неодноразово висловлював Конституційний Суд України, зокрема в рішеннях № 5-рп/2002 від 20 березня 2002 р., № 19-рп/2004 від 1 грудня 2004 р., № 8-рп/2005 від 11 жовтня 2005 р., № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 р., № 3-рп/2013 від 3 березня 2013 р. Відповідно до цих рішень Конституційного Суду України визначенні Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом. В Основному Законі України незалежність як складова конституційного статусу особи та її професійної діяльності визначена лише стосовно суддів і забезпечується насамперед особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади, заборона впливу на них у будь-який спосіб, захистом професійних інтересів суддів тощо.

Вважаємо, що законодавство України в межах застосування механізму відновлення довіри до судової влади потребує вдосконалення. Урахування Україною міжнародних рекомендацій Ради Європи, досвіду міжнародної спільноти з порушених питань сприятиме побудові правої держави, справедливої та незалеж-

ної судової системи в ній. Ураховуючи, що окремі норми аналізованих законів не відповідають Конституції України та міжнародним стандартам, можна припустити, що їх реалізація не виправдає сподівань щодо підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності та справедливості.

Список використаних джерел:

1. Resolution 1096 (1996)¹ on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/ERES1096.htm#2>.

2. Guidelines to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a state based on the rule of law, Doc. 7568 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=7506&Language=en>.

3. Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 р. № 1862(2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a57.

4. Юридичний висновок Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1684-yurydychnyi-vysnovok-zakonu-ukrainy-pro-vidnovlennia-doviry-do-sudovoi-vlady-v-ukraini.html>.

5. Висновок Європейської комісії за демократію через право щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні від 16 грудня 2014 р. № 788/2014 (CDL-AD(2014)044) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all>.

Саленко О. В. Соблюдение международных стандартов и требований Конституции Украины относительно дисциплинарной ответственности судей в рамках применения механизма восстановления доверия к судебной власти.

В статье исследуются вопросы соответствия положений национального законодательства о дисциплинарной ответственности судей в рамках применения механизма восстановления доверия к судебной власти общепризнанным международным стандартам и требованиям Конституции Украины. Автором указано на проблемные аспекты изучаемого явления и предложены пути совершенствования механизма применения законодательных положений по восстановлению доверия к судебной власти в Украине.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, международные стандарты, люстрация, независимость судей.

Salenko O. V. Compliance with international standards and requirements of the Constitution of Ukraine on judicial discipline within the application of the mechanism of confidence restore in the judiciary.

This article investigates the compatibility of the provisions of national law on judicial discipline within the application of the mechanism of confidence restore in the judiciary generally accepted international standards and requirements of the Constitution of Ukraine. The author indicated on the problematic aspects of the phenomenon and suggested the ways of improving the mechanism of application of legal provisions to restore confidence in the judiciary in Ukraine.

For a long period the judiciary in Ukraine is in a «permanent reform». It seemed that the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges» dated July 7, 2010 put an end to the conduct of «judicial reform». However, adoption of this law formed the basis for continuous discussion of practical issues of the judicial system in Ukraine. As a result, Verkhovna Rada of Ukraine adopted laws, including the law of Ukraine «On the restoration of trust in the judiciary of Ukraine» dated April 8, 2014 № 1188-VII, the Law of Ukraine «On Government Cleansing» of September 16, 2014 № 1682-VII, the Law of Ukraine «On the right to a fair trial» on February 12, 2015 № 192-VIII, which the law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges» accepted in a new edition.

The nature and condition of adoption laws have caused numerous discussions among the scientists, politicians and lawyers. Firstly, analyzed laws can be seen as individual reform measures. Secondly, the «lustration laws» do not meet international standards for lustration process. In addition, the discussion is the existence of these laws, on the grounds of double possibility of bringing judges to responsibility the same type for the same offense. This violates the principle enshrined in Article 61 of the Constitution of Ukraine.

The legislation of Ukraine within the application of the mechanism of the confidence restore in the judiciary needs to be improved. Considering Ukraine international recommendations of the Council of Europe, the experience of the international community on the issues regarding legal state and fair and independent judicial system in it. Considering some provisions of the analyzed laws with the Constitution of Ukraine and international standards, we can assume that their implementation does not justify the hopes to improve the credibility of the judiciary in Ukraine and public confidence in the judiciary.

Key words: Discipline, international standards, lustration, the independence of judges.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2015