

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Інституційна незалежність судової гілки влади в Україні: конституційно-правовий аспект

В. Городовенко

суддя Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України

У статті досліджено конституційно-правовий аспект інституційної незалежності судової гілки влади в Україні, який осмислений із урахуванням міжнародних стандартів щодо розуміння такої незалежності, та підсумовано, що вона є складним та багатогранним явищем, а також має універсальний характер у конституційно-правовому вимірі як істотна вимога принципу поділу влади, верховенства права, права на судовий захист. Ураховуючи можливість потужного за змістом та масштабного за наслідками впливу законодавця на судову владу, останні тенденції щодо її захисту в практиці Конституційного Суду України, зроблено висновок щодо наявності ознак кризи у взаємовідносинах між законодавчою і судовою гілками влади, що є наслідком втручання в інституційну незалежність судової влади. Це підриває довіру суспільства до судової влади, суперечить принципам поділу влади, верховенства права, нівелює право на судовий захист, ослаблюючи конституційний правопорядок загалом.

Ключові слова: принцип поділу влади, верховенство права, право на судовий захист, інституційна незалежність, гарантії незалежності суддів, судова влада, судова система, законодавець.

Проблематика незалежності судової влади в Україні завжди перебувала у полі зору вітчизняних правників, які досліджували як правову природу судової влади, її принципи, функціонування судової системи та суду, гарантії незалежності суддів¹, так і окремі спеціальні питання суддівської незалежності, наприклад, статус носіїв судової влади², теоретико-прикладні проблеми інституту юридичної відповідальності судді³.

¹ Городовенко В. В. Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні : монографія. Київ : Фенікс, 2007. 224 с.; Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. 448 с.; Судова влада : монографія / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін. ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Харків : Право, 2015. 792 с.

² Москвич Л. М. Статус суддів: теоретичний та порівняльно-правовий аналіз : монографія, 2004. 224 с.

³ Овчаренко О. М. Теоретико-прикладні проблеми інституту юридичної відповідальності судді : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 624 с.

Незалежність судової влади вивчали науковці й у конституційно-правовому вимірі, в аспекті забезпечення конституційного права людини на судовий захист (зокрема Ю. Бисага, О. Лемак)¹. О. Бориславська досліджувала таку незалежність як умову існування конституціоналізму².

Автор цієї статті порушував питання, які стосувалися конституційно-правових аспектів інституційної незалежності судової влади, вказуючи, зокрема, на особливу роль цієї гілки у системі «стримувань та противаг» як арбітра між двома іншими гілками влади³, а також аналізуючи принципи самостійності та незалежності судової влади, відтворюючи перший із них через розуміння принципу поділу влади⁴.

Однак сьогодні, з огляду на законодавчі перетворення у національній судовій системі, насамперед в інституційному плані, які розпочалися у 2014 році й не завершилися донині, набирає нових обертів саме проблематика розуміння конституційно-правового аспекту інституційної незалежності судової влади. Означену проблематику неможливо осягнути без розуміння природи інституційної незалежності судової влади та останніх тенденцій щодо її захисту в практиці Конституційного Суду України (далі — Суд).

Метою цієї статті є дослідження конституційно-правового аспекту інституційної незалежності судової гілки влади в Україні з урахуванням усвідомлення природи такої незалежності та останніх тенденцій щодо її захисту в практиці Суду.

Визначальним аспектом суддівської незалежності є інституційна незалежність судової влади, що має сприйматися як ультиматум у демократичному суспільстві.

У Конституції України⁵ не вживається поняття «інституційна незалежність» щодо судової влади. Таким терміном не оперує і Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами⁶, однак у цьому законі, очевидно, така незалежність мається на увазі у положеннях частини першої статті 1, за якими судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом.

Зважаючи на це та враховуючи сприйняття у практиці Суду міжнародних стандартів щодо суддівської незалежності, осмислення конституційно-правового аспекту інституційної незалежності судової влади варто розпочати з її визначення відповідно до таких стандартів.

Інституційна незалежність судової влади гарантована статтею 1 Основних принципів незалежності судових органів (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року), за якою,

¹ Бисага Ю. М., Лемак О. В. Право на судовий захист: конституційно-правовий аспект : монографія. Ужгород : Гельветика, 2015. 208 с.

² Бориславська О. М. Незалежність судової влади як умова існування конституціоналізму. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. December 2015. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/6/12.pdf> (дата звернення: 15.10.2020).

³ Городовенко В. В. Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні : монографія. Київ : Фенікс, 2007. С. 80–81.

⁴ Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. С. 139–172.

⁵ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

зокрема, усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її¹.

Про інституційну незалежність судової влади часто згадується тією чи іншою мірою у міжнародних документах Консультативної ради європейських суддів (далі — КРЕС). У Висновку КРЕС для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судової влади та незмінюваності суддів від 1 січня 2001 року № 1 (2001), на основі насамперед Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 жовтня 1994 року № (94)12², розглядалися питання загальних інституційних рамок і гарантій забезпечення незалежності судової влади в суспільстві та було наголошено, зокрема, на необхідності незалежності судової влади як стосовно виконавчої та законодавчої гілок влади, конкретних сторін спору, так і суспільства загалом, а також щодо потреби повної неупередженості з боку судді, яка неможлива без довіри суспільства до судової влади. Як вбачається із цього висновку, забезпечення незалежності судової влади пов'язано з гарантуванням такої незалежності національними стандартами на найвищому рівні, призначенням та просуванням суддів по службі поза політичними міркуваннями, за рішенням незалежного органу та на підставі «об'єктивних критеріїв», наявністю належних механізмів притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, дотриманням незмінюваності суддів, яка має бути чітко визначеною складовою їхньої незалежності та закріплюватися на найвищому рівні національного законодавства, а також належною оплатою праці суддів, що має встановлюватися законом і не може бути зменшена³.

Означені аспекти інституційної незалежності судової влади відтворені у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року CM/Rec (2010) 12, в якій акцентовано, що незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом; це є істотним проявом принципу верховенства права (пункт 4). У зазначеному міжнародному акті наголошується на необхідності гарантування зовнішньої та внутрішньої незалежності судової влади. Зокрема, забезпечення її зовнішньої незалежності пов'язано із вжиттям усіх необхідних заходів для забезпечення поваги, захисту і сприяння незалежності та неупередженості суддів (пункт 13), а також із неможливістю будь-якого перегляду судових рішень поза межами апеляційних процедур, скасування таких рішень та їх критики органами законодавчої та виконавчої влади (пункти 16, 17, 18)⁴.

¹ Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text (дата звернення: 15.10.2020).

² На заміну додатково див. Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року CM/Rec (2010) 12.

³ Documents of the Consultative Council of European Judges / Документи Консультативної ради європейських суддів : офіц. вид. / упоряд. А. О. Кавакін. Київ : Ін Юре, 2015. С. 50, 51, 67, 68. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_1-18.pdf (дата звернення: 15.10.2020).

⁴ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року CM/Rec (2010) 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text (дата звернення: 15.10.2020).

Згадані міжнародні документи засвідчують, що інституційна незалежність судової влади природньо пов'язана з потребою забезпечення незалежності й недоторканності кожного окремого судді. Із Бангалорських принципів поведінки суддів від 19 травня 2006 року та коментарів до них вбачається, що у демократичному суспільстві ключовою цінністю є незалежність суддів, яка є обов'язковою передумовою верховенства права й основною гарантією справедливого судового розгляду; тому суддя повинен всіляко підтримувати та демонструвати суддівську незалежність як на особистому, так і на інституційному рівнях¹. У цьому міжнародному документі наголошено, що «незалежність суддів включає як особисту, так й інституційну незалежність, які необхідні для прийняття рішень. Отже, незалежність суддів — це водночас і спосіб мислення, і набір інституційних та функціональних механізмів. Перше стосується фактичної незалежності судді; друге — визначення таких відносин між судовою системою та іншими суб'єктами, зокрема іншими гілками влади, які б гарантували реальність незалежності та її сприйняття. Взаємозв'язок між цими двома аспектами суддівської незалежності полягає в тому, що окремих суддя може мати відповідний спосіб мислення, але якщо суд, очолюваний ним, не є незалежним від інших гілок влади у своїх базових функціях, то такого суддю не можна вважати незалежним»².

Як вбачається зі згаданих міжнародних документів, інституційна незалежність судової влади є також необхідною умовою дотримання вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року³ (далі — Конвенція) в аспекті забезпечення права на справедливий суд.

Підтвердженням цього є й практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ). Так, підсумовуючи свої попередні позиції у § 103 рішення у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року, ЄСПЛ наголосив, що для того, щоб встановити, чи може суд вважатися «незалежним» у розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції, слід звернути увагу, *inter alia*, на спосіб призначення його членів і строк їхніх повноважень, існування гарантій проти тиску ззовні та на питання, чи створює орган видимість незалежного. Поняття поділу влади між політичними органами виконавчої влади та судовою системою набуває в практиці ЄСПЛ дедалі більшого значення, водночас ані стаття 6 Конвенції, ані жодне інше її положення не вимагають від держав дотримання будь-яких теоретичних конституційних концепцій стосовно дозволених меж взаємодії між гілками влади⁴. Утім, з аналізу мотивації згаданого рішення вбачається, що ЄСПЛ, установлюючи порушення конвенційних прав заявника (прав на справедливий суд, на повагу до приватного життя), не оминув наявні на той час вади в інституційній незалежності судової влади в Україні. ЄСПЛ не тільки процитував міжнародні документи, які фактично

¹ Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/komentari-bangalorski-9818bfbb11.pdf> (дата звернення: 15.10.2020).

² Там само.

³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 15.10.2020).

⁴ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text (дата звернення: 15.10.2020).

засвідчували наявність політичної складової у тодішній процедурі звільнення суддів, а й у § 118 свого рішення наголосив, що «подальший розгляд справи парламентом України, законодавчим органом, не усунув структурних недоліків „незалежності та безсторонності“, а, скоріш, додав провадженню політизації та ще більше посилив невідповідність процедури принципів поділу влади»¹.

Як видається, хоча для ЄСПЛ пріоритетним є захист конвенційних прав і свобод людини, ним визнається значущість гарантування та дотримання на національному рівні інституційної незалежності судової влади у системі «стримувань і противаг».

Наведене підтверджує рішення у справі «*Baka v. Hungary*» від 23 червня 2016 року, в якому ЄСПЛ, констатувавши порушення прав заявника на справедливий суд, на свободу вираження поглядів, дотично розглянув питання інституційної незалежності судової влади в контексті її взаємовідносин із законодавцем. ЄСПЛ натякнув на сутнісне спотворення такої незалежності в Угорщині у зв'язку із проведенням судової реформи, внаслідок якої було нівельовано принцип незмінюваності суддів, оскільки «повноваження заявника як Голови Верховного Суду припинилися з 1 січня 2012 року, за три з половиною роки до очікуваної дати закінчення»². Як наголошено у пункті 6 «Співпадаючої думки судді Сицильяноса» до згаданого рішення ЄСПЛ, «принцип незалежності судової влади скрізь присутній в рішенні. У розділі „Факти“ Суд цитує численні міжнародні, універсальні та регіональні документи, включно з прикладами прецедентної практики, що стосуються незалежності судової влади та пов'язаного з нею принципу незмінюваності суддів (див. пункти 72–87 рішення). У розділі „Право“ ці принципи розглянуті *in extenso* з погляду права заявника на свободу вираження поглядів»³. Більше того, у пунктах 23, 25 «Спільної співпадаючої думки суддів Пінто де Альбукерке і Дедова» висловлено підтримку ЄСПЛ стосовно того, що за його рішенням, зокрема із метою захисту «інституційної і функціональної незалежності судової влади», відбулося «засудження за політико-конституційний вибір», зроблений на конституційному і законодавчому рівнях Угорщиною⁴.

Таким чином, інституційна незалежність судової влади є складним та багатограним явищем, оскільки означає недопущення будь-якого неправомірного стороннього впливу на судову владу, повноцінну її автономність від інших гілок влади, а гарантування такої незалежності пов'язане із забезпеченням суддівської незалежності в усіх її аспектах та проявах (функціональному, організаційному, матеріальному), дотриманням гарантій незалежності й недоторканності суддів у повному обсязі. Підтримка інституційної незалежності судової влади є необхідною умовою для реалізації принципу поділу влади, верховенства права та права на справедливий суд, що вказує на її універсальність у конституційно-правовому вимірі.

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text (дата звернення: 15.10.2020).

² Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Baka v. Hungary*» від 23 червня 2016 року. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b51c7> (дата звернення: 15.10.2020).

³ Там само.

⁴ Там само.

Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що інституційна незалежність судової влади імпліцитно втілена на рівні тексту Конституції України у вигляді, зокрема, здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); визнання та дії в Україні принципу верховенства права, принципу верховенства Конституції України (частини перша, друга статті 8); гарантування права кожному на судовий захист (частини перша, друга статті 55); здійснення правосуддя виключно судами та поширення їхньої юрисдикції на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення (частини перша, третя статті 124); заборони впливу на суддю у будь-який спосіб та притягнення його до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку, безстроковості перебування судді на посаді та вичерпного переліку конституційних підстав для звільнення судді з посади й припинення його повноважень (частини друга, четверта, п'ята, шоста статті 126); здійснення правосуддя незалежним суддею, який керується верховенством права (частина перша статті 129). Також зі статей 128, 129¹, 130, 130¹, 131 Основного Закону України вбачається, що інституційна незалежність судової влади гарантується визначеними на конституційному рівні незалежною процедурою призначення судді на посаду, обов'язковістю судового рішення, забезпеченням належного матеріального утримання суддів та фінансуванням судової системи, незалежними механізмами добору суддів та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, самостійністю суддівського самоврядування та врядування. Ці всі конституційні приписи адресовані насамперед законодавчій та виконавчій гілкам влади, які мають на їх основі здійснювати виважену політику щодо судової влади.

А. Гамільтон під час роздумів щодо проблематики суддівської незалежності зазначав, що «виконавча влада не тільки розподіляє блага й відзнаки в суспільстві, а й тримає над ним меч. Законодавчий орган не тільки розпоряджається скарбницею, а й встановлює правила, які регулюють права та обов'язки кожного громадянина. Судова ж влада не розпоряджається ні мечем, ні скарбницею. Вона не впливає ні на силу, ні на багатство суспільства й не може ухвалювати жодних дієвих рішень. Правильно буде сказати, що вона не має ані СИЛИ, ані ВОЛІ, а має лише розсудливість»¹. На думку відомого американського ідеолога, наведене неспростовно доводить, «що ця гілка є безперечно найслабкішим із трьох департаментів влади, що її зазіхання на повноваження будь-якої з двох інших гілок ніколи не матимуть успіху, тимчасом як для захисту від їхніх зазіхань їй потрібна вся можлива обережність»². А. Гамільтон наголосив, що «попри можливість окремих випадків утиску з боку судів вони ніколи не становитимуть загрози для загальної свободи народу... доти, доки судова влада залишатиметься справді відокремленою від законодавчої та виконавчої...»³.

Визнання за судовою владою статусу найслабкішої гілки влади фактично прогнозує небезпеку від союзу (вимушеного чи добровільного) судової влади із законодавчою та виконавчою гілками влади, а отже, і від будь-якого утиску з боку

¹ Федераліст: Коментар до Конституції Сполучених Штатів / А. Гамільтон, Дж. Медісон, Дж. Джей : пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. С. 392.

² Там само.

³ Там само.

останніх як стосовно незалежності окремого судді, так і судової влади загалом. З іншого боку, це обумовлює розуміння меж допустимої поведінки згаданих гілок влади щодо судової влади, яка не може бути свавільною та порушувати конституційні гарантії суддівської незалежності.

Як правило, частіше говорять про втручання у суддівську діяльність з боку виконавчої гілки влади, однак насправді вплив законодавця на таку діяльність не є меншим.

ЄСПЛ у § 49 рішення у справі «*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*» від 9 грудня 1994 року, досліджуючи взаємовідносини між судовою і законодавчою гілками влади, акцентував на тому, що «принцип верховенства права і поняття справедливого судового розгляду, передбачені статтею 6, виключають будь-яке втручання законодавчої влади у здійснення правосуддя, спрямоване на вплив щодо вирішення справи судом»¹. У цій справі ЄСПЛ визнав порушенням пункт 1 статті 6 Конвенції, насамперед у зв'язку з тим, що парламент ухвалив закон, яким фактично скасовував юрисдикцію судів щодо відповідних скарг стосовно компенсації з боку уряду та визначав законно встановлені збитки анульованими і такими, що втратили силу². Тобто відбулося пряме втручання законодавця в інституційну незалежність судової влади, оскільки ним фактично корегувалися результати правосуддя, утім, це є далеко не єдиним виявом законодавчого впливу на таку незалежність.

У Висновку КРЕС для Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях № 18 (2015) від 16 жовтня 2015 року розглядалося питання взаємовідносин між судовою та законодавчою гілками влади й було наголошено, зокрема, на неприйнятності рішень парламенту, які знищують ключові гарантії суддівської незалежності, насамперед принцип незмінюваності судді на посаді; на недопустимості занадто частих законодавчих змін у судовій системі, що може створювати ризик нестабільності у належному здійсненні правосуддя та призводити до недовіри суспільства до судової влади; на неприпустимості посягання на бюджетну автономію судової влади, критики на її адресу, у тому числі з боку законодавчої гілки влади³. Наведені висновки базувалися на дослідженнях існуючих загроз суддівській незалежності в різних національних системах і фактично вказують на потужні за змістом та масштабні за наслідками можливості впливу законодавця на інституційну незалежність судової влади.

Прикладом такого глобального законодавчого впливу може слугувати описана ситуація за вже згаданим рішенням ЄСПЛ у справі «*Baka v. Hungary*» від 23 червня 2016 року щодо судової реформи в Угорщині, яка фактично спричинила порушення принципу незмінюваності судді та спотворення інституційної незалежності судової влади у системі «стримувань і противаг».

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*» від 9 грудня 1994 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57913> (дата звернення: 15.10.2020).

² Там само.

³ Documents of the Consultative Council of European Judges / Документи Консультативної ради європейських суддів : офіц. вид. / упоряд. А. О. Кавакін. Київ : Ін Юре, 2015. С. 757–761. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_1-18.pdf (дата звернення: 15.10.2020).

Отже, насправді вплив законодавчої гілки влади на інституційну незалежність судової влади, порівняно із впливом виконавчої гілки влади, може бути більш потужнішим за змістом та масштабнішим за наслідками, оскільки, як правило, саме законодавець формує як вектор еволюції судової сфери, так і рівень довіри суспільства до судової влади.

Так само і в Україні законодавець має широкі можливості впливу на інституційну незалежність судової влади, оскільки саме в його конституційній компетенції визначати базові умови функціонування національної судової системи і програмувати напрям її розвитку, про що, принаймні, свідчить таке. Відповідно до Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92). Згідно з Основним Законом України суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя (частина друга статті 125); розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (частина друга статті 130); відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (частина десята статті 131).

З огляду на це конституційно-правовий аспект інституційної незалежності судової влади визначається насамперед взаємовідносинами між судовою і законодавчою гілками влади, характер яких у межах національної системи неможливо досягнути без звернення до практики Суду щодо захисту гарантій суддівської незалежності та судової влади загалом. Суд був і залишається єдиним арбітром у конституційних конфліктах між гілками влади.

Суд із самого початку свого створення неодноразово вирішував конституційні спори стосовно утисків національної судової системи державною владою, що часто проявлялися в ігноруванні законодавцем окремих конституційних гарантій незалежності та недоторканності суддів. Індикаторами таких неправомірних законодавчих проявів є низка рішень Суду, якими визнавалися неконституційними, зокрема:

— законодавчі положення, які надавали можливість народним депутатам України робити запити стосовно суддів, а органам державної влади та їх посадовим особам ініціювати звільнення судді з посади або відкривати дисциплінарне провадження стосовно судді, тим самим допускаючи вплив на суддю, який прямо заборонений Конституцією України (рішення від 19 травня 1999 року № 4-рп/99, від 21 травня 2002 року № 9-рп/2002);

— норми законів України, що знижували рівень матеріального забезпечення як працюючих суддів, так і суддів у відставці (рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 27 лютого 2018 року № 1-рп/2018, від 4 грудня 2018 року № 11-рп/2018).

У всіх цих рішеннях Суд констатував порушення законодавцем конституційних гарантій незалежності та недоторканності суддів. У деяких рішеннях Суду хоча прямо і не вказано про таке порушення, однак простежуються очевидні наміри законодавчої гілки влади вплинути на інституційну незалежність судової влади. Зо-

крема, йдеться про рішення Суду, в яких він визнав неконституційними законодавчі приписи, що наділяли Президента України не передбаченими Конституцією України повноваженнями призначати суддю на посаду голови, заступника голови суду та звільняти його з цієї посади; а також постанову Верховної Ради України, якою встановлено порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад, оскільки таке регулювання може здійснюватися лише законом (рішення від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 25 березня 2010 року № 9-рп/2010).

Із наведених рішень Суду вбачається, що утиск законодавцем судової влади відбувався по-різному, однак здебільшого посягав на окремі конституційні гарантії незалежності та недоторканності суддів.

Нині проблема порушення незалежності судової влади перестала мати точковий характер, а набула глобального масштабу та підриває національний конституційний правопорядок, який заснований на принципах верховенства права та поділу державної влади. Про це свідчать насамперед ухвалені нещодавно рішення Суду від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 і від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, які стосувались оцінки процесу судового реформування в Україні, що почався з 2014 року та не завершений донині.

У Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 Судом, зокрема, визнано неконституційними законодавчі приписи щодо ліквідації Верховного Суду України, конституційний статус якого, як констатував Суд, залишався незмінним після його перейменування на конституційному рівні у Верховний Суд. Також Суд засвідчив неконституційність законодавчих положень, які передбачали фактичну диференціацію суддів Верховного Суду України і суддів Верховного Суду, оскільки перші не були переведені до Верховного Суду після згаданого перейменування, хоча їхній статус не змінювався. Таку неконституційність Суд мотивував порушенням конституційних принципів поділу влади, верховенства права, незмінності суддів та права на судовий захист¹. У згаданому рішенні, зокрема, наголошено, що «визначальною властивістю судової влади в демократичній правовій державі є її самостійність, що означає її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимість впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою. Належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні ... може лише незалежна, позаполітична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди»². Також Суд акцентував на тому, що «при внесенні змін до Конституції України має бути забезпечений принцип інституційної безперервності, який означає, що органи державної влади, встановлені Основним Законом України, продовжують функціонувати в інтересах Українського народу та реалізовувати свої повноваження, виконувати завдання і функції, визначені у

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2020.pdf (дата звернення: 15.10.2020).

² Там само.

Конституції України, незалежно від цих змін, якщо тільки цими змінами не передбачено істотну (докорінну) зміну їх конституційного статусу, у тому числі їх ліквідацію»¹. Зазначені юридичні позиції Суду в такому форматі висловлені вперше і, з одного боку, засвідчують доктринальний розвиток у практиці Суду розуміння інституційної незалежності судової влади у системі «стримувань і противаг», посилення її захисту, а з другого — наявність ознак конституційного дисбалансу у взаємовідносинах законодавчої та судової гілок влади.

У Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 Суд визнав неконституційним законодавчі приписи щодо зменшення чисельності суддів Верховного Суду насамперед через порушення конституційного принципу поділу влади та посягання «на незалежність судової влади», оскільки законодавцем не було дотримано конституційної процедури, за якою Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні повноважна змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду, у разі якщо відповідний законопроект внесе Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя². Як вбачається зі згаданого рішення, законодавче положення щодо зменшення кількості суддів Верховного Суду спричиняє зниження рівня гарантій суддівської незалежності, суперечить принципу незмінюваності судді, обмежує реалізацію принципу верховенства права та права на судовий захист, яка, як наголосив Суд, «можлива лише при реальному дотриманні конституційних приписів щодо незалежності суддів, які містять юридичні гарантії, спрямовані на запобігання будь-якому впливу на суддю та судову владу»³. Варто зазначити, що Суд визнав неконституційними і законодавчі положення, які порушували низку інших конституційних гарантій суддівської незалежності й стосувалися, зокрема, питань зниження розміру суддівської винагороди, блокування роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, введення неналежних юридичних механізмів притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а також створення та функціонування при Вищій раді правосуддя Комісії з питань доброчесності та етики, повноваження якої нівелювали один із ключових аспектів інституційної незалежності судової влади — самостійність її врядування. Безсумнівно, що це рішення стало істотним показником порушення конституційної рівноваги у взаємовідносинах між законодавчою та судовою гілками влади, оскільки втручання в суддівську незалежність відбулося майже щодо всіх її аспектів.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2020.pdf (дата звернення: 15.10.2020).

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII від 11 березня 2020 року № 4-р/2020. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p_2020 (дата звернення: 15.10.2020).

³ Там само.

Очевидним є посил означених рішень Суду щодо сумнівної легітимності судових реформ, які не узгоджувалися із конституційно-допустимими реорганізаційними процесами та змінами у судовій системі, конституційним статусом найвищого суду в системі судоустрою України, а також ключовими гарантіями незалежності суддів, насамперед принципом незмінюваності суддів. Водночас згаданими рішеннями розвинуто розуміння інституційної незалежності судової влади як складного та багатогранного явища, а також підтверджено універсальність такої незалежності в конституційно-правовому вимірі як істотної вимоги принципу поділу влади, верховенства права та права на судовий захист.

Позитивні характеристики згаданих рішень Суду та суттєві недоліки оцінених ними на конституційність судових реформ детально проаналізовані у Висновку щодо рішень Конституційного Суду України № 2-р/2020 і № 4-р/2020¹, автором якого є професор Д. Ковачева. Із цього висновку вбачається, що зазначені рішення Суду загалом узгоджуються з міжнародними стандартами суддівської незалежності, тоді як окремі вищезгадані аспекти судових реформ загрожують стабільності національної судової системи загалом².

Складає враження, що сигналізує про неklasичне втручання в інституційну незалежність судової влади, також Рішення Суду від 11 червня 2020 року 7-р/2020, яким визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України, що визначала кримінальну відповідальність за постановлення суддею «завідомо неправосудного» вироку, рішення, ухвали або постанови³. Хоча у згаданому рішенні і було посилення на конституційний принцип поділу влади та розглянуто необхідність дотримання конституційних приписів щодо обов'язковості судового рішення, які визнано Судом порушеними, та неконституційність статті 375 Кримінального кодексу України Суд мотивував насамперед через її юридичну невизначеність та невідповідність принципу верховенства права. Інакше кажучи, Суд не розкрив повною мірою посягання на інституційну незалежність судової влади у системі «стримувань і противаг». В Окремій думці до згаданого рішення Суду автор цієї статті наголосив, що «стаття 375 Кодексу є неконституційною не у зв'язку з її юридичною невизначеністю, як вказано у Рішенні, а внаслідок криміналізації цією статтею Кодексу професійної діяльності судді, пов'язаної із сутністю правосуддя і формуванням у судді переконання щодо вирішення юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншого питання, що порушує принципи верховенства права, поділу влади, гарантії незалежності суддів та суперечить статтям 6, 8, 126 Конституції України»⁴.

¹ Висновок щодо рішень Конституційного Суду України № 2-р/2020 і № 4-р/2020 / Департамент правосуддя та правового співробітництва Генерального директорату з прав людини та верховенства права. URL: <https://rm.coe.int/expert-assessment-ccu-ukr/16809e4d99> (дата звернення: 15.10.2020).

² Там само.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11 червня 2020 року 7-р/2020. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_p_2020.pdf (дата звернення: 15.10.2020).

⁴ Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що інституційна незалежність судової влади є складним та багатограним явищем, оскільки її слід розглядати як недопущення будь-якого неправомірного стороннього впливу на судову владу, повноцінну її автономність від інших гілок влади, що не лише означає невтручання у функцію правосуддя, а й передбачає дотримання суддівської незалежності в усіх її аспектах, проявах, гарантіях незалежності та недоторканності суддів у повному обсязі. Така незалежність є універсальною у конституційно-правовому вимірі з огляду на її значущість як істотної вимоги принципу поділу влади, верховенства права та права на судовий захист.

Сьогодні, як переконає аналіз останніх тенденцій у практиці Суду щодо захисту суддівської незалежності, порушуються не окремі гарантії суддівської незалежності, а відбулося втручання в інституційну незалежність судової гілки влади в Україні як незалежного арбітра з-поміж інших гілок влади через впровадження сукупності законодавчих змін щодо національної судової системи, які посягнули на її конституційно-визначену структуру та ключові гарантії незалежності суддів (принцип незмінюваності суддів, їх належне матеріальне утримання, забезпечення самостійності суддівського врядування). Це засвідчує наявність ознак кризи у взаємовідносинах між законодавчою та судовою гілками влади, що підриває довіру суспільства до останньої, суперечить конституційним принципам поділу влади, верховенства права, нівелює право на судовий захист, ослаблюючи конституційний правопорядок загалом.

Horodovenko V. Institutional independence of the judicial branch in Ukraine: constitutional and legal aspect. *The article focuses on the constitutional and legal aspect of the institutional independence of the judicial branch in Ukraine, which is conceived with account of international standards on the understanding of such independence. The conclusion is made that it is a complex and multifaceted phenomenon, it also has the universal character in the constitutional and legal dimension as an essential requirement of the principle of separation of powers, the rule of law, the right to the judicial protection. Taking into account the possibility of the influence of the legislator on the judicial authorities, which is powerful as to its content and large-scale in consequences, and recent trends in the protection of such independence in the jurisprudence of the Constitutional Court of Ukraine, it has been concluded that there are signs of a crisis in the relationships between the legislative and judicial branches which is the consequence of interference in the institutional independence of the judicial power. It undermines the public trust in the judicial power, the principle of separation of powers, the rule of law, and it eliminates the right to judicial protection, weakening the constitutional order in general.*

Keywords: *the principle of separation of powers, rule of law, the right to judicial protection, institutional independence, guarantees of independence of judges, judicial power, judicial system, legislator.*

України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ng07d710-20#Text> (дата звернення: 15.10.2020).