

**В. ГОРОДОВЕНКО,**  
*суддя Конституційного Суду України,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії  
правових наук України, заслужений юрист України*

## **ІНСТИТУЦІЙНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У СИСТЕМІ «СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ»**

Як відомо з теорії права, класична доктрина поділу влади передбачає функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади у системі «стримувань і противаг», коли не допускається домінування жодної з означених гілок влади над іншою і досягається «динамічна стабільність» у взаємодії між ними.

Сьогодні наріжним камнем у дотриманні принципу поділу влади в національній правовій системі є забезпечення інституційної незалежності судової гілки влади, особливо з огляду на останні тенденції щодо захисту суддівської незалежності у практиці Конституційного Суду України (далі – Суд). Тому дедалі актуальнішою стає проблематика розуміння конституційно-правового аспекту інституційної незалежності судової влади.

Цій проблематиці присвячена моя наукова стаття під назвою «Інституційна незалежність судової гілки влади в Україні: конституційно-правовий аспект», яка має бути опублікована у «Віснику Конституційного Суду України» та яка покладена в основу зазначеної доповіді.

Осмислення конституційно-правового аспекту інституційної незалежності судової влади варто розпочати з її визначення відповідно до міжнародних стандартів.

Інституційна незалежність судової влади гарантована ст. 1 Основних принципів незалежності судових органів (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада та від 13 грудня 1985 р.), згідно з якою, зокрема, усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її<sup>1</sup>.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 р. CM/Rec (2010) 12 акцентовано, що незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом; це є істотним проявом принципу верховенства права (п. 4)<sup>2</sup>. Як вбачається із цього міжнародного акта та документів Консультативної ради європейських суддів<sup>3</sup>, інституційна незалежність судової

<sup>1</sup> Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада та від 13 грудня 1985 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_201#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text) (дата звернення: 15.10.2020).

<sup>2</sup> Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 р. CM/Rec (2010) 12. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a38#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text) (дата звернення: 15.10.2020).

<sup>3</sup> 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](http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_1-18.pdf) (дата звернення: 15.10.2020).

влади є істотною вимогою принципу поділу влади і верховенства права, а її гарантування пов'язане із забезпеченням різних аспектів суддівської незалежності, зокрема призначенням та просуванням суддів по службі поза політичними міркуваннями, за рішенням незалежного органу та на підставі «об'єктивних критеріїв», наявністю належних механізмів притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, дотриманням незмінюваності суддів, належним рівнем оплати їх праці, недопущенням будь-якого перегляду судових рішень поза межами апеляційних процедур, скасування таких рішень та їх критики органами законодавчої та виконавчої влади; гарантування інституційної незалежності судової влади природно пов'язане із потребою забезпечення незалежності та недоторканності кожного окремого судді.

Із названих міжнародних документів зрозуміло, що інституційна незалежність судової влади є також необхідною умовою дотримання вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.<sup>1</sup> в аспекті забезпечення права на справедливий суд. Підтвердженням цього є, зокрема, рішення Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р.<sup>2</sup> та «Baka v. Hungary» від 23 червня 2016 р.<sup>3</sup>, якими не лише захищено відповідні конвенційні права і свободи людини, а й визнано значущість гарантування на національному рівні інституційної незалежності судової влади у системі «стримувань і противаг». Наведене підтверджується мотивувальними частинами цих рішень, в яких містяться посилання на міжнародні стандарти щодо суддівської незалежності, зокрема в аспекті дотримання принципу незмінюваності судді.

Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що інституційна незалежність судової влади імпліцитно втілена у тексті Конституції України шляхом визначення в її ст. 6, 8, 55 таких фундаментальних цінностей, як принципи поділу влади, верховенства права, права кожного на судовий захист; і визнання на конституційному рівні гарантій незалежності та недоторканності суддів (ст. 124, 126, 128, 129<sup>1</sup>, 130, 130<sup>1</sup>, 131 Основного Закону України).

Конституційно-правовий аспект інституційної незалежності судової влади визначається насамперед взаємовідносинами між судовою і законодавчою гілками влади, оскільки остання має широкі можливості впливу на таку незалежність. Характер означених взаємовідносин у рамках 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, частими проявами яких було ігнорування законодавцем окремих конституційних гарантій незалежності та недоторканності суддів, зокрема щодо належного матеріального утримання як працюючих суддів, так і суддів у відставці, заборони впливу на суддю з боку публічної влади.

Однак нині проблема порушення інституційної незалежності судової влади у системі «стримувань і противаг» набула глобального масштабу, про що насамперед свідчать ухвалені

---

<sup>1</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004). (дата звернення: 15.10.2020).

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_947#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text) (дата звернення: 15.10.2020).

<sup>3</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Baka v. Hungary» від 23 червня 2016 р. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b51c7> (дата звернення: 15.10.2020).

нещодавно рішення Суду, які стосувались оцінки процесу судового реформування в Україні, який почався у 2014 р. та триває нині.

У Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 Суд, зокрема, визнав 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 їх статус не змінювався, що порушувало принципи незмінюваності судді. Таку неконституційність у зазначеному рішенні Суд мотивував порушенням конституційних принципів поділу влади, верховенства права та права на судовий захист<sup>1</sup>. Суд акцентував на потребі інституційної відокремленості судової влади від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимості впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою, а також наголосив, що «належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні ... може лише незалежна, позаполітична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди»<sup>2</sup>.

У Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 Суд визнав неконституційними законодавчі приписи щодо зменшення чисельності суддів Верховного Суду насамперед через порушення конституційного принципу поділу влади та посягання «на незалежність судової влади», оскільки законодавець не дотримав 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 правосуддя<sup>3</sup>. Як вбачається зі вказаного 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»<sup>4</sup>. Варто зазначити, що Суд також визнав неконституційними законодавчі положення, які порушували інші конституційні гарантії суддівської

<sup>1</sup> 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 р. № 1402-VIII від 18 лютого 2020 р. № 2-р/2020. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2\\_p\\_2020.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2020.pdf) (дата звернення: 15.10.2020).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> 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 р. № 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 р. № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII від 11 березня 2020 р. № 4-р/2020. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4\\_p\\_2020](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p_2020) (дата звернення: 15.10.2020).

<sup>4</sup> Там само.

незалежності й стосувалися, зокрема, питань зменшення 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.

Сигналізує про неklasичне втручання в інституційну незалежність судової влади з боку законодавця і Рішення Суду від 11 червня 2020 р. № 7-р/2020, яким визнано такою, що не відповідає Конституції України (неконституційною), ст. 375 Кримінального кодексу України, яка визначала кримінальну відповідальність за постановлення суддею «завідомо неправосудного» вироку, рішення, ухвали або постанови<sup>1</sup>. Із цього рішення вбачається, що означена неконституційність була встановлена Судом внаслідок констатованої ним юридичної невизначеності ст. 375 Кримінального кодексу України, що не узгоджувалося із принципами верховенства права, незалежності судді, обов'язковості судового рішення.

Таким чином, 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 означає невтручання у функцію правосуддя, а також 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.

Як переконує аналіз останніх тенденцій у практиці Суду щодо захисту суддівської незалежності, спостерігається не лише порушення окремих гарантій суддівської незалежності, а й 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 досягнули на її конституційно визначену структуру та ключові гарантії незалежності суддів (принцип незмінюваності суддів, їх належне матеріальне утримання, забезпечення самостійності суддівського врядування). Це свідчить про 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 та ослаблює конституційний правопорядок загалом.

---

<sup>1</sup> 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 р. 7-р/2020. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7\\_p\\_2020.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_p_2020.pdf) (дата звернення: 15.10.2020).