

4. Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11): Рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2013р. // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_947

5. Звіт Вищої кваліфікаційної комісії суддів за 2016 рік // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/zvit2016.pdf>

6. Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією: Лист від 22.05.2017р. N 223-943/0/4-17 // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zib.com.ua/files/Golovam_apeliacijnih_sudiv_vid_2205_2017.pdf

7. Маселко Р. Вища рада правосуддя реально звільнила лише 10 % «суддів Майдану» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/maselko/59c810d71cd38/>.

УДК 347

РОМАНЮК Р.В.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті аналізуються основні підходи до порядку формування суддівського корпусу на основі міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду. Здійснено порівняльно-правовий аналіз добору суддів за законодавством до та після проведення судової реформи 2016 року. Досліджено систему стримувань та противаг гілок влади в контексті добору суддів. Внесено пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства при прийнятті суддів на посади.

Ключові слова: *судова система, судова влада, добір суддів, міжнародні стандарти, Вища рада правосуддя, незалежність, компетентність.*

В статье анализируются основные подходы к порядку формирования судейского корпуса на основе международных стандартов и зарубежного опыта. Осуществлен сравнительно-правовой анализ отбора судей по законодательству до и после проведения судебной реформы 2016 года. Исследована система сдержек и противовесов ветвей власти в контексте отбора судей. Внесены предложения по усовершенствованию национального законодательства при принятии судей на должности.

Ключевые слова: *судебная система, судебная власть, отбор судей, международные стандарты, Высший совет правосудия, независимость, компетентность.*

The article analyzes the main approaches to the formation of the judiciary on the basis of international standards and foreign experience. A comparative legal analysis of the selection of judges under the law before and after the judicial reform in 2016. The system of checks and balances of the branches of government in the context of the selection of judges is studied. Proposals have been made to improve national legislation when recruiting judges.

Key words: *judiciary, judiciary, selection of judges, international standards, High Council of Justice, independence, competence.*

Постановка проблеми. Ефективність судової системи яка є основою захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні значною мірою визначається суб'єктами, що здійснюють

правосуддя, тобто суддями. З огляду на це, питання порядку формування суддівського корпусу є одним з найбільш актуальних в контексті судової реформи. З моменту проголошення незалежності України відбувається постійний пошук оптимальних моделей професійного добору суддів, про що свідчить, зокрема, наявність на сьогодні вже четвертого за рахунком Закону, що визначає основи судової системи, – Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року [1]. Важливе значення має визначення правових засад добору суддів в Україні в порівнянні із міжнародними стандартами та зарубіжним досвідом та внесення обґрунтованих пропозицій щодо їх вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Нормативно-правові стандарти судоустрою досліджували В.Д. Бринцев, В.В. Кривенко, О.В. Карпушова, Л.М. Москвич, С.В. Прилуцький, О.В. Саленко та інші. Однак, актуальним є зосередження уваги на визначенні міжнародно-правових норм, які регламентують порядок професійного добору судового корпусу, порівняння їх з національними стандартами.

Метою статті є дослідження основних нормативних засад добору суддів в Україні, порівняння їх з міжнародними стандартами та зарубіжним досвідом та внесення пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері формування суддівського корпусу.

Виклад основного матеріалу. В системі міжнародних стандартів незалежності суддів розглядається як ключова гарантія забезпечення прав людини. Деталізовано названий принцип у Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями Генеральної Асамблеї ООН № 40/32 від 29 листопада 1985 року та № 40/146 від 13 грудня 1985 року [2]. Основою незалежності судових органів, згідно із документом, є наступні положення: - усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її (п. 1); - не повинно мати місця неправомірне чи несанкціоноване втручання в процес правосуддя (п. 4); - принцип незалежності судових органів дає судовим органам право і вимагає від них забезпечення справедливого ведення судового розгляду і дотримання прав сторін (п. 6).

Водночас, в аспекті забезпечення аналізованого принципу, Основні принципи незалежності судових органів значну увагу приділяють регламентації кваліфікації, підбору та підготовки суддів, а також умов служби та звільнення від посади. Відповідно до п. 10, особи, відібрані для судових посад, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну підбору і кваліфікацію в галузі права. Будь-який метод підбирання суддів мусить гарантувати від призначення суддів за неправомірними мотивами. При підборі суддів не повинно бути дискримінації щодо даної особи за ознаками раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану та ін.; однак вимога про те, щоб кандидат на юридичну посаду був громадянином відповідної країни, не повинна розглядатися як дискримінаційна [2].

Ще одним міжнародно-правовим актом, що регламентує правовий статус суддів та порядок їх професійного добору, є Пекінські тези стосовно принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азіатського та тихоокеанського регіону (LAWASIA), прийняті провідними діячами в галузі правосуддя в LAWASIA, а також суддями з Азії та тихоокеанського регіону в Пекіні в 1995 року та схвалені на засіданні ради LAWASIA в 2001 році [12]. У документі наголошено, що для досягнення суддями своїх цілей та реалізації своїх функцій судді повинні обиратися на засадах компетентності, неупередженості та незалежності (п. 11), недискримінації (п. 13), а спосіб обрання суддів повинен гарантувати обрання найбільш кваліфікованого кандидата на посаду (п. 12) [3].

Найбільш ґрунтовно на європейському рівні правове регулювання питань формування корпусу професійних суддів здійснюється відповідно до Європейської Хартії про статус суддів 1998 року, прийнятої в рамках Ради Європи [4]. Так, п.1.3. Хартії встановлює, що кожне рішення, пов'язане з добром, комплектуванням та призначенням судді на посаду, підвищенням по службі або припиненням його повноважень повинно передбачати втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, який принаймні наполовину має складатись із суддів, обраних їх колегами шляхом використання методів, що гарантуватимуть якомога ширше представництво суддівського корпусу. Для ефективного виконання обов'язків судді законом про статус судді повинно також передбачатись забезпечення належної підготовки відібраних кандидатів за державний кошт [4].

Основою нормативного визначення порядку добору суддів в Україні є Закон України «Про судоустрій та статус суддів» 2016 року та Закон України «Про Конституційний суд України» 2017 року. Незважаючи на існування законодавчого підґрунтя щодо формування суддівського

корпусу, в Україні на сьогодні відсутня чітка науково обґрунтована і нормативно визначена процедура підбору кандидатів на посади суддів. Зокрема, найбільші дискусії серед науковців точаться з приводу формування суддівського корпусу суб'єктами інших гілок влади.

Так, зокрема, як зазначає С.В. Прилуцький, «якщо в Україні єдиним джерелом влади є народ, то чому ж судова влада, яка за своїм статусом рівновелика з законодавчою та виконавчою владою, а за покликанням найближча до людини в захисті її прав, передається не прямим народовладдям, а лише опосередковано? А також: чи не заперечує такий підхід сутність народовладдя та основи поділу влади? Тому, саме формування корпусу професійних суддів як центр політично-го впливу є потенційно вразливим «місцем» незалежності суддів України [5, с.16].

Л.М. Силенко, досліджуючи проблеми системи стримувань і противаг в Україні, відзначає, що конституційне визначення порядку формування органів державної влади реалізується на підставі врахування вимог двох складових, які впливають з принципу поділу влади – системи стримувань і противаг, і взаємозалежності та взаємодії різних гілок влади, що у сукупності може призвести до їх балансу [6, с.11]. Аналізуючи конституційний механізм поділу влади, вчена також відзначає «похідність» органів судової влади (професійних суддів) від інших гілок влади [6, с.11].

Як зазначають В.О.Євдокимов та Я.Л.Іваненко, судова влада, на перший погляд, є начебто найслабшою порівняно з іншими гілками влади. Повноваження на правосуддя вона отримує не безпосередньо – від народу як єдиного джерела влади, а опосередковано – від Президента України. Суди нечисленні й у своєму розпорядженні не мають ні міліції, ні тюрем для примусу, як виконавча влада. Хоча, сила судової влади як захисника прав і свобод людини і громадянина, у законному, справедливому вирішенні юридичних конфліктів, що у суспільній свідомості створює її високий авторитет [7, с.319].

На необхідності скасування повноважень Верховної Ради України та Президента України щодо призначення і звільнення суддів було наголошено у «Пропозиціях щодо наступних кроків судової реформи в Україні», підготовлених за результатами обговорення під час конференції «Судова реформа в Україні та світові стандарти незалежності судової влади» (26-27 жовтня 2010 р.) в межах Проекту «Україна: верховенство права» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). У разі збереження відповідних повноважень Президента України, вони мають здійснюватися відповідно до подання Вищої ради юстиції та мати формальний характер (без можливості відхилення такого подання) [8, с.11].

Сприяти незалежності судової влади (внаслідок процесу призначення професійних суддів) від інших гілок повинна, апріорі, Вища рада юстиції, повноваженнями якої, згідно зі ст. 131 Конституції України, було внесення подання про призначення суддів на посади або звільнення з посад, а також участь у здійсненні дисциплінарного провадження стосовно суддів. Для забезпечення незалежності Вищої ради юстиції її склад формується таким чином, щоб, по-перше, не допустити можливостей впливу законодавчої та виконавчої гілок влади на призначення суддів на посаду або звільнення їх з посади; а по-друге, залучити для здійснення цієї відповідальної роботи кращих фахівців з різних видів юридичної діяльності [9, с.147].

На сьогодні основну роль замість Вищої ради юстиції у формуванні корпусу професійних суддів відіграє Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Вища рада правосуддя. Відповідно до ст. 94 Закону «Про судоустрій та статус суддів», до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються) шістнадцять членів: 1) з'їздом суддів України - вісім членів Комісії з числа суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці; 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ - два члени Комісії; 3) з'їздом адвокатів України - два члени Комісії; 4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини - два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями; 5) Головою Державної судової адміністрації України - два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями [1].

Що стосується Вищої ради правосуддя як органу, що вносить подання Президенту для призначення суддів, то відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох - обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох - призначає Президент України, двох - обирає Верховна Рада України, двох - обирає з'їзд адвокатів України, двох - обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох - обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою [10].

Для порівняння, відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів Украй-

ни, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначали до Вищої ради юстиції по три члени, Всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох членів Вищої ради юстиції. До складу Вищої ради юстиції входили за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України [11].

Тобто, представниками судової влади у складі Вищої ради юстиції органи були лише чотири особи, тобто одна п'ята від її складу, тому доволі складно було однозначно говорити про захищеність цього органу від впливу з боку інших гілок влади, в тому числі політичного. Таке твердження неодноразово висловлювали і представники із числа суддів. Наприклад, згідно з п. 6 Рішення IV З'їзду суддів вказується на необхідності внесення змін до Конституції України щодо приведення складу Вищої ради юстиції у відповідність з міжнародними стандартами з тим, щоб судді становили не менше половини складу цього органу [12].

Натомість, на сьогодні вісім із шістнадцяти членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються з'їздом суддів України, з огляду на що, можна говорити про більше незалежність вказаного органу від інших суб'єктів та можливість прийняття більш об'єктивних рішень. З іншого боку, 11 з 21 членів Вищої ради правосуддя (включно із Головою Верховного Суду) є представниками судової влади, відповідно, цей орган має у своєму складі більшість саме суддів.

Загалом, побудова механізму формування суддівського корпусу на засадах аполітичності є важливою передумовою незалежності судової влади. При цьому, існують різні підходи до професійного добору судів в різних країнах. Відповідно до п. 14 Пекінських тез стосовно принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA), структура юридичних професій та шляхи, що приводять особу - юриста на посаду судді, різняться в різних країнах. У деяких країнах судова служба - це служба кар'єрна (відбір на посаду може починатися одразу після закінчення навчального закладу і потім, як правило, після тривалого стажування відбувається поступове просування по службі), в інших судді вибираються серед практикуючих представників юридичної професії (наприклад, може ставитися вимога стажу на посаді прокурора чи адвоката). Тим не менше, в усіх країнах повинні бути прийняті відповідні процедури, що гарантують справедливе і прозоре призначення суддів [3].

М.І. Логвиненко висловлює пропозицію щодо обрання суддів безпосередньо народом України шляхом виборів. Водночас, сам автор відмічає складнощі реалізації такої пропозиції, оскільки «...такий спосіб призначення суддів ускладнить діяльність судової системи загалом. Як свідчить практика, за 5 років суддя саме отримує досвід, проходить значну практичну підготовку після якої його обирають на посаду безстроково. Якщо суддя обраний на 5 років, після повторних виборів не буде обраний на посаду, приходить новий суддя, який 5 років також набирає досвід. Як висновок, одразу втрачається кваліфікований працівник, який уже дійсно готовий виконувати професійну діяльність. Такий виборчий процес може стати просто навчально-практикуючим процесом, а не професійною діяльністю суддів, що може значно вплинути на якість розгляду справ судами, тому така система призначення суддів на посаду в Україні абсолютно не ефективна» [13, с.202].

Світова практика знає різні способи заняття посади судді: починаючи від призначення монархом чи президентом і закінчуючи обранням населенням. Так, наприклад, у Франції усі рішення про призначення суддів на посаду підписує Президент за рекомендацією Вищої Ради юстиції (щодо суддів Касаційного Суду) та Міністерство юстиції і Рада суддів (щодо інших суддів). Відповідно до «Німецького закону про суддів» судді можуть призначатися лише суддями (комісіями суддів) у наступних правових формах: пожиттєво (вони призначаються згідно з федеральним законом та якщо пропрацювали на цій посаді не менше трьох років), тимчасовими суддями, суддями з випробним строком або суддями «за дорученням» (чиновники суду, які залучаються як судді). Судді верховних судів Федерації пропонуються профільним Федеральним міністром спільно з комітетом з вибору суддів і призначаються на посаду Федеральним Президентом [13, с.202].

Досліджуючи, особливості добору суддів у США, Р. Куйбіда визначає такі способи добору суддів: - вибори населенням на партійній основі (тобто кандидатів на посаду судді висувають політичні партії) - у 8 штатах, - непартійні вибори населенням - у 13 штатах, - призначення губернатором або законодавчим органом із наступним підтвердженням населенням на виборах - у 17 штатах, - призначення губернатором або законодавчим органом без наступного підтвердження населенням - у 12 штатах [14].

У Австрійській республіці відповідно до Федерального конституційного закону від 10 листопада 1920 року (в редакції закону від 7 грудня 1929 року) призначення на посаду судді здійс-

нює федеральний президент, або за його дорученням федеральний міністр за поданням федерального уряду на конкурсній основі. Кандидат на суддівську посаду повинен бути дієздатним громадянином Австрії, мати належну репутацію, диплом про повну юридичну освіту. В процесі проходження стажування під керівництвом судді-наставника претендент вивчає програму семи самостійних етапів: судову практику з одночасним навчанням на підготовчих курсах; навчання протягом двох років при суді, прокуратурі, адвокатурі, міністерстві юстиції, виконавчих органах; навчання в судовій академії. Кандидат на посаду судді повинен обов'язково вивчити судову практику, скласти іспит на посаду судді при вищому земельному судді [15].

Погоджуємось з Л.В. Скоморохою, будь-який метод підбору суддів мусить гарантувати від призначення суддів за неправомірними мотивами. При підборі суддів не повинно бути дискримінації щодо даної особи за ознаками раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану та ін. [16]. Схожу позицію висловлює і Б.О. Прокопенко, вказуючи, що Європейська хартія про статус суддів закріплюючи, що правила відбору та призначення на посаду суддів незалежним органом або комісією вимагають здійснення відбору на основі здатності кандидатів вільно і неупереджено оцінювати справи, які передаються на їхній розгляд, та застосовувати закон із повагою до гідності людини, тим самим гарантує неупередженість при здійсненні добору суддів [17, с. 357].

Підтримуємо І.Л. Самсіна, що добір суддів є відповідальним і складним процесом. З одного боку, процедурні питання мають бути достатньою мірою врегульованими в законодавстві, щоб відповідати вимозі формальної визначеності. Адже особа, яка є кандидатом на посаду судді, має право володіти повною інформацією стосовно того, яким випробуванням та іспитам вона буде піддана, які критерії відбору будуть застосовані органом оцінювання тощо. З іншого боку, кваліфікаційний орган повинен бути достатньо уповноважений чинним законом для того, щоб мати можливість дійсно визначити «на що здатна» людина, яка хоче стати суддею [18, с.6].

Висновки. На основі аналізу різних підходів держав до формування суддівського корпусу слід зробити висновки, що в результаті судової реформи 2016 року і зміни підходів до призначення суддів на сьогодні процес добору на посади професійних суддів є доволі об'єктивним, незалежним та таким, що відповідає міжнародним стандартам у цій сфері. При цьому, потребують вдосконалення окремі аспекти професійного добору суддів, необхідною є і певна уніфікація повноважень Вищою ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545.
2. Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_201
3. Пекінські тези стосовно принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/mizhnarodni_standarti_u_sferi_sudochinstva_i_statusu_sudiv.html
4. Європейська Хартія про статус суддів // Вісник Верховного Суду України. – № 4(10). – 1998. – С. 9-11.
5. Прилуцький С.В. Формування корпусу професійних суддів України. Автореф. дис. к.ю.н. / 12.00.10. – К., 2003. – 20 с.
6. Силенко Л.М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні: Автореф. дис. к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2000.
7. Конституція незалежної України: Навчальний посібник; За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. – К.: 2000.
8. Пропозиції щодо наступних кроків судової реформи в Україні, підготовлені за результатами обговорення під час конференції «Судова реформа в Україні та світові стандарти незалежності судової влади» (26-27 жовтня 2010 р.) // Проект «Україна: верховенство права» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). – К, 2010. – 11 с.
9. Організація судових та правоохоронних органів [Навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти / І.С.Марочкін, В.В.Афанасьєв, В.С.Бабкова та ін.]; За ред. І.С.Марочкіна, Н.В.Сібільової, О.М.Толочка. – Харків: Право, 2000.
10. Про вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 7-8, ст.50.

11. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України 1998 р., № 25, стаття 146.
12. Рішення IV З'їзду суддів // Вісник Верховного Суду України. - 2000. - №1 (17). – С.19.
13. Логвиненко М.І. Добір суддів на посаду: український та міжнародно- правовий-досвід / М.І. Логвиненко // The genesis of genius: науково- періодичне професійне видання. - Женева (Швейцарія): Міжнародний науково- практичний конгрес економістів та правників, 2014. - С.201-206.
14. Куйбіда Р. Добір суддів: призначення чи вибори? / Р. Куйбіда // Юридичний вісник України. - 2006.- №30 (578). [Електронний ресурс]. - Режим доступу:<http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-0607/laworganisand statussuddiv/1111-selection-ofjudges-appointment-or-election-ua.html>.
15. Вознюк В. Міжнародні стандарти незалежності суддів / В. Вознюк // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.asu.od.ua/ua/publications/mkons/voznjuk/>
16. Скомороха Л. В. Конкурсний добір кандидатів на посаду суддів, міжнародний досвід та вітчизняні реалії / Л. В. Скомороха// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/Docs/a160909.pdf>.
17. Прокопенко Б. О. Міжнародні стандарти добору кандидатів на посаду судді / Б. О. Прокопенко // Часопис Київського університету права. - № 1. - 2013. - с. 356-359.
18. Самсін І.Л. Добір кандидатів на посаду судді: методологічні аспекти // Інформаційний вісник вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2009. - №3 (11). – С.6-11.