

Лілія Нестерчук

Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

ПРОЦЕДУРА ОБРАННЯ (ПРИЗНАЧЕННЯ) СКЛАДУ ОРГАНІВ, ВІДПОВІДАЛЬНИХ ЗА ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ

Liliia Nesterchuk

National University «Odesa Law Academy», Ukraine

PROCEDURE FOR SELECTING (ASSIGNING) THE COMPOSITION OF BODIES THAT RESPONSIBLE FOR THE FORMATION OF THE JUDICIAL CORPUS

The article describes the basic procedures for the formation of a professional judges' corpus, with the participation of public organizations of Ukraine – the Public Council of Integrity and the Public Council of International Experts, who are responsible for admitting candidates to the qualification evaluation for the post of judge in the judicial system of Ukraine. The activities of the High Council of Justice and the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, which cooperate with the Public Council of Integrity and the Public Council of International Experts in matters concerning the formation of the Judicial Corps in Ukraine, are indicated. One of the primary tasks of the judiciary in Ukraine is to increase and maintain a high level of public trust in the courts since the judicial system of Ukraine must rely on the respect, confidence, and trust of all citizens in its independence, impartiality and efficiency, which is directly related to the public's trust in the judiciary, as well as its authority in matters of morality, independence and integrity of the judiciary.

Keywords: Public Integrity Council, International Expert Council, Judiciary, Independence, Judges, Judicial Corps, High Judicial Council, High Qualifications Commission, NGOs, Self-Government, Governance, European Commission for the Efficiency of Justice.

Формування корпусу суддів, наділення та припинення їхніх повноважень, починаючи з 1996 р., зазнало багатьох змін та перетворень, що відбулися в різних сферах життя у державі та суспільстві. Характерним для цього періоду стало впровадження різних підходів до формування суддівського корпусу, що стало спроможним створити досить ефективний механізм призначення на посаду судді та звільнення посади. Слід відзначити, що створення у подальшому нового конституційного органу, а саме Вищої ради юстиції (нині – Вищої ради правосуддя), що є відповідальним за формування високопрофесійного й неупередженого суддівського корпусу. Це стало значущою подією у реалізації правової реформи й спричинило створення сучасної судової системи, забезпечення незалежного функціонування судової влади в Україні.

Судова влада є складовою компонента організації державної влади в Україні, що діє на засадах незалежності та відокремленості від інших гілок влади та органів, що діють у механізмі держави. Вираженням самостійності судових органів та незалежності суддів є сталою гарантією у захисті прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, осіб, що є підприємцями без ознак юридичної особи, а також інтересів держави і суспільства. Не зважаючи на це соціологічні дослідження підтверджують про недовіру суспільства судовим органам та суддям, які покликані здійснювати правосуддя, про втрату ними авторитету і ця динаміка росте.

Негаразди судоустрою (судової системи) в Україні виникають через велику кількість чинників. Однією з більш значущих проблем можна визнати взаємовідносини між судовою владою і громадськістю. Щодо вирішення проблем взаємовідносин, то здатність повернути довіру громадян до суду і суддів є найбільшим важливим завданням судової влади. Л. Москвич слушно вказує на довіру громадян, як показник специфічного та ефективного джерела сили судової влади, тому що без підтримки та довіри населення влада не є життєздатною. Тому слід зміцнювати

авторитет суду та сприяти досягненню суспільства та його визнання цього інституту шляхом довіри до нього¹.

Взаємодія громадськості та судової влади встановлюється через визначення кількості відсотків впливу громадськості на судову владу і судової влади на громадськість. У разі такої взаємодії судова влада у взаємовідносинах з громадськістю перш за все має виявляти повагу до всіх, хто стає суб'єктом будь-яких форм судочинства та надавати якісні послуги, забезпечуючи кожному здійснення принципу та права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією та законами України. У ході здійснення своїх судових функцій суд, гарантуючи законність і правопорядок розглядає і вирішує спори за зверненнями громадян та юридичних осіб, впорядковуючи суспільні відносини у здійсненні правосуддя. Органи судової влади мають зобов'язання здійснювати правоінтерпретаційну функцію, яка проявляється у роз'ясненні питань застосування діючого законодавства. Це відбувається завдяки узагальненню Верховним судом судової практики, і постанови пленуму цього суду носять рекомендаційний характер з питань правильного застосування законодавства. Така цілеспрямована діяльність судової влади є піклуванням про правосвідомість громадянина і людини, що дозволяє подальшому формуванню правової культури громадян, засвоєнню знань про права та можливості їхнього захисту тощо.

Громадськість може приймати участь щодо формування органів судової влади, брати участь у здійсненні правосуддя або громадського контролю щодо цієї влади безпосередньо або опосередковано.

Таким чином, вплив на громадськість в ході виконання нею своїх функцій з боку судової влади завдяки їх взаємодії здійснюється, але і тут є певні проблеми. Проблема в зворотності комунікацій існує, тому необхідно всебічно розробляти способи та методiku впровадження цих комунікацій. Наприклад, остаточно не вирішені питання виборності професійних суддів та існування інституту участі народу у здійсненні правосуддя, недостатньо вивчені та обрані демократичні специфічні напрями у формуванні корпусу професійних суддів та представників народу задля здійснення правосуддя в Україні. Ці питання і досі є дискусійними.

Логічним продовженням концептуального аналізу змісту та ролі демократичних засад у формуванні суддівського корпусу в Україні на сучасному етапі є дослідження інновацій, запроваджених у рамках новітньої судової реформи, які стосуються процедури комплектування органів, відповідальних за формування суддівського корпусу. Мова йде, передусім, про процедуру комплектування Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС), Громадської ради доброчесності, Громадської ради міжнародних експертів (далі – ГРМЕ). Так, відповідно до положень ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів.

У світі питаннями формування суддівського корпусу в більшості цивілізованих країн займаються окремі спеціальні державні органи². В Італії та Франції – це Вища рада магістратури, в Іспанії – Генеральна рада судової влади, в Болгарії – Вища судова рада, в Польщі – Всепольська Судова Рада, в Аргентині – Рада Юстиції, в Угорщині – Національна рада юстиції. Ці органи в залежності від державного устрою країн мають різний статус, повноваження, зазначає проте сфера їх діяльності завжди стосується кадрового забезпечення органів правосуддя, зазначає О.В. Гончаренко³.

Конституція України наділяє ВРП повноваженнями про внесення подання про призначення судді на посаду та ухвалення рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо

¹ Москвич, Л. М. (2011). Суспільна довіра до суду як показник ефективності судової влади. *Вісник Верховного суду України*, 2 (126), 25.

² Шпак, Д. Р. *Міжнародний саміт «Суди та суспільство: працюємо разом заради підвищення довіри суспільства до судів» як квінтесенція співпраці проекту «Україна: верховенство права» та Вищої ради юстиції у сфері реформування судової системи України*. <http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_17.pdf>.

³ Гончаренко, О. В. *Формування органів державного управління, формуванням суддівського корпусу*. <<http://www.vru.gov.ua/Docs/a110110.pdf>>.

несумісності; розгляду скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора й ухвалення рішень про звільнення судді з посади; надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою й ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів й ухвалення рішення про переведення судді з одного суду до іншого; здійснення інших повноважень, визначених положеннями законодавства України.

Слід зазначити, що рішення Вищою радою правосуддя приймаються з додержанням демократичних процедур. Саме у цьому аспекті мають прояв не тільки ознаки демократичності функціонування ВРП як конституційного органу державної влади та суддівського врядування, але й окремі підстави структурно-функціональної характеристики демократичних засад у формуванні корпусу суддів в Україні.

Не залишається поза увагою питання з реорганізації Вищої ради юстиції та її перейменування на Вищу раду правосуддя як конституційного органу державної влади та суддівського врядування. На теперішній час члени Вищої ради правосуддя, крім тих, які належать до її складу за посадою, обираються (призначаються) строком на чотири роки і можуть бути призначеними лише на один строк. Поряд із цим, питання щодо приведення складу Вищої ради правосуддя до міжнародних стандартів було вирішено шляхом подолання проблеми, яка стосувалася недостатньої кількості суддів у складі вказаного органу. Необхідно зазначити, що на теперішній час ВРП складається з двадцяти одного члена, які обираються та призначаються досить широким колом суб'єктів. До компетенції ВРП належать повноваження з забезпечення незалежності судової влади, її діяльності, відповідальності та підзвітності суспільству, а також формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, що вказує на зміцнення позиції демократичних засад, як одного з визначальних показників організаційних та функціональних засад ВРП як конституційного органу державної влади та суддівського врядування відбувається шляхом досягнення кінцевої мети, що полягає у запровадженні складного механізму формування Вищої ради правосуддя.

Слід звернути увагу на те, що законодавець із мінімальними розбіжностями відносить до органу суддівського врядування не тільки Вищу раду правосуддя, але й ВККС. При цьому, ВККС в Україні має статус колегіального органу у суддівському самоврядуванні, яка на постійній основі діє у системі правосуддя України (ч. 1 ст. 92). Серед основних повноважень ВККС України – це визначення кандидатів для зайняття посади судді, внесення до ВРП рекомендацій відносно кандидатів та їхнього призначення на посаду судді, рекомендацій про переведення судді до іншого місця роботи суддею, визначення потреби професійної підготовки в Національній школі суддів України кандидатів на посаду судді, проведення кваліфікаційного іспиту тощо (ч. 1 ст. 93). Що стосується процедури комплектування ВККС України, то відповідно до ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у складі ВККС України діють дванадцять осіб, які призначаються ВРП за результатами конкурсу строком на чотири роки. Цікавим є той факт, що судді або державні службовці на час здійснення повноважень зберігають за собою посаду судді і місце роботи держпосадовця. Таке відбувається через те що вони відряджаються для здійснення повноважень до Комісії і тому не мають права суміщати цю посаду з іншою державною діяльністю на період перебування у складі ВККС або ВРП. Такі вимоги та обмеження встановлені законодавством у сфері запобігання корупції. Навіть володіння іншими корпоративними правами, іншими майновими правами та маючи інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи з отриманням прибутку член ВККС та ВРП мають передати третій особі в управління на час перебування на посаді, але може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна.

До членства у ВККС України не допускаються особи, що судом визнані недієздатними або обмежено дієздатними, а також особи, у яких є судимість або не погашена судимість, або не знята судимість в законодавчо встановленому порядку. Якщо особа за поточний рік за вчинення правопорушення піддавалася судом адміністративному стягненню, пов'язаного з корупцією, тоді ця особа також не може претендувати на членство у ВККС України. Законодавець визначає осіб, які раніше були членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції або Вищої ради правосуддя і категорично заперечує їхнє перебування у складі діючої або перебраної ВККС України так само, як і особи, які є суддями і на даний час обіймають адміністративні посади в судах та інших утвореннях судової влади. Має спрацьовувати принцип несумісності.

Досить складною є організаційна система суддівського самоврядування та суддівського врядування в Україні, адже відповідно до положень ч. 4 ст. 8 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», з метою сприяння ВККС України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо: законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, – Вищою кваліфікаційною комісією суддів України утворюється допоміжний орган – Громадська рада міжнародних експертів.

Термін дій – шість років з метою сприяння ВККС України у постановці рішень з питань призначення на посади суддів Вищого антикорупційного суду. Громадська рада міжнародних експертів виконує свої повноваження за Законом України «Про судоустрій і статус суддів» у складі шести членів, що призначені ВККС України за пропозиціями міжнародних організацій. Україна співпрацює з цими міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до ратифікованих ВР України міжнародних договорів України. Кожна з таких міжнародних організацій відповідно до міжнародних договорів України може запропонувати ВККС України не менше трьох кандидатів до складу Громадської ради міжнародних експертів. Кожен з трьох кандидатів у членство Громадської ради міжнародних експертів мають бути громадянами України та іноземцями. У них має бути бездоганна ділова репутація, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, досвід роботи зі здійснення процесуального керівництва в інших країнах не менше ніж п'ять років, а саме з підтримання обвинувачення у суді або здійснення судочинства у справах, пов'язаних із корупцією. Членами Громадської ради міжнародних експертів не призначаються особи, що підпадають під дію Закону України «Про запобігання корупції» або які не відповідають вимогам, передбаченим ч. 4 ст. 7 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

Зважаючи на той факт, що законодавець, спрямовуючи зусилля на утвердження усіх елементів системи захисту незалежності судів, прав та законних інтересів суддів, використовує поняття «суддівське самоврядування» та «врядування», не можна залишити поза увагою і питання щодо сфери компетенції органів суддівського самоврядування в Україні. З урахуванням уточнення про те, що суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань судьями, відображено і в положеннях ч. 1 ст. 126 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Але можна зазначити, що нормативно закріплене поняття «суддівське самоврядування» в Україні не збігається з його функціональною спрямованістю, оскільки повноваження, надані органам суддівського самоврядування, мають як зовнішню, так і внутрішню складові.

З іншого боку, серед основних гарантій незалежності суддів в Україні анонсується функціонування не тільки органів суддівського самоврядування перелік організаційних форм суддівського самоврядування є виключним: збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду (а в передбачених законом випадках – апеляційної палати вищого спеціалізованого суду), Пленум Верховного Суду, Рада суддів України та з'їзд суддів України, але й суддівського врядування. При цьому, тлумачення терміна «суддівське врядування» у положеннях чинного законодавства України є відсутнім, однак аналіз норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дає змогу стверджувати, що цільовим призначенням суддівського врядування є створення та забезпечення для органів судової влади таких умов функціонування, за яких діяльність суду буде прозорою, правосуддя – справедливим та відповідним нормам Конституції України і законам, а судді – відповідати високим вимогам професійної підготовки та доброчесності.

В цьому аспекті, враховуючи позитивний досвід суддівського самоврядування у країнах Європейського Союзу, у переважній більшості яких немає навіть нормативного визначення поняття «суддівське самоврядування», що не виключає участі представницьких суддівських органів у процесі вирішення питань щодо управління у сфері забезпечення і організації професійної діяльності судів у здійсненні правосуддя, вбачається за доцільне передбачити виняткову роль суддівського самоврядування не тільки щодо питань внутрішньої діяльності судів, але й щодо кадрових питань, здійснення дисциплінарної функції щодо суддів, а також розробки ефективних способів захисту суддів від тиску, загроз та небезпек. Адже на теперішній час завдання із забезпечення незалежності суддів і судів, контроль за організацією діяльності судів в Україні

покладаються не лише на органи суддівського самоврядування, але й на інші державні органи, що робить неможливим визначення відповідального за порушення у вказаній сфері.

У зв'язку із цим виникає потреба законодавчого розмежування завдань і напрямів діяльності органів суддівського самоврядування та органів суддівського врядування, оскільки ототожнення розуміння «суддівського врядування» із «суддівським самоврядуванням» може призвести до викривлення розуміння самого терміна «самоврядування», відходу від зафіксованих у Конституції України та Законі України «Про судоустрій та статус суддів» цілей суддівського самоврядування, зосереджених на захистові професійних інтересів суддів та вирішенні питань внутрішньої діяльності. Вбачається, створенню в Україні дієвої системи незалежного судочинства, яка відповідатиме найкращим європейським зразкам, може сприяти удосконалення процедур добору суддів до складу Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Ради суддів України, зокрема, шляхом запровадження прямих виборів (на прикладі досвіду Федеративної Республіки Німеччина).

Позитивним для України може стати також запровадження (на прикладі спеціальних комісій Сполученого Королівства Великої Британії) дієвого механізму контролю за виконанням рішень Ради суддів України та З'їзду суддів України. Серед інших організаційно-правових проблем діяльності органів суддівського самоврядування в Україні, ефективно вирішення яких є можливим за умови врахування позитивного досвіду суддівського самоврядування країн Європейського Союзу, а саме: підвищення активності суддів у питаннях самоврядування; необхідність перегляду організаційної структури Ради суддів України в частині чисельності комітетів, зосередившись на роботі за напрямками комунікації, захисту незалежності суддів та суддівської етики. Слід зазначити, що на теперішній час спостерігаються організаційна громіздкість та неоперативність Ради суддів України. Зазначене призводить до того, що комітети не мають достатніх повноважень для самостійної роботи та вимушені працювати в умовах перевантаженості; необхідність внесення змін до Положення про Раду суддів України в частині відповідальності членів Ради суддів за неналежне виконання своїх обов'язків; необхідність підвищення якості комунікації між судовою владою та суспільством та підвищення ефективності єдиного комунікаційного центру судової влади, адже на теперішній час спостерігається недостатність комунікації між Радою суддів України та судьями на місцях.

На теперішній час досить гостро постало також питання переведення у практичну площину захисту авторитету та незалежності суддів шляхом вирішення проблеми тривалого призначення суддів на посади, особливо після проходження кваліфікаційного оцінювання. Адже основною проблемою кваліфікаційного оцінювання в Україні є недотримання строків його проведення, що зумовлено об'єктивними та суб'єктивними причинами, а надто повільний процес його здійснення, пов'язаний, зокрема, зі значним перевантаженням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, створює значну психологічну напругу у суддівському корпусі.

Враховуючи вплив та особливості функціонування органів, відповідальних за формування суддівського корпусу, можна зробити висновок, що суддівське самоврядування має відігравати ключову роль у формуванні політично незаангажованого, професійного та справедливого суддівського корпусу, здатного здійснювати неупереджене, справедливе і таке, що відправляється відповідно до закону та принципу верховенства права, правосуддя. При цьому, вбачається, результатом подальшого реформування вітчизняного законодавства, спрямованого на утвердження демократичних засад у формуванні суддівського корпусу в Україні, все ж таки стануть вагоме підвищення рівня довіри суспільства до судової влади, ефективності захисту професійних прав та інтересів суддів та утвердження основоположних принципів судочинства.

До відбору суддів до Верховного суду та Вищого антикорупційного суду України долучалось громадянське суспільство, що стало досвідом унікальним та дієвим. І такий досвід міг би стати цікавим для інших європейських країн. Президент Європейської комісії з питань ефективності правосуддя Ради Європи (2014-2018), голова департаменту міністерства юстиції Австрії та міжнародний експерт проекту ЄС "Право-Justice" Георг Става під час інформаційного заходу в штаб-квартирі ОБСЄ, присвяченого українським реформам "Підсумки ключових реформ в Україні: децентралізація та судова система" про такий досвід заявляв, як передовий. Цей міжнародний експерт зазначав найбільш цікавим моментом публічність засідання (засідання ВКССУ з відбору суддів – ред.) й транслявання цієї події в Інтернеті, тобто були публічними абсолютно для всіх. Громадянське суспільство не було забутих та запрошувалося до участі. За спостереженням Георг

Става¹, який багато років пропрацював суддею в Австрії, процес відбору суддів – дуже чутливий механізм, тому що це насправді може вважатися втручанням в незалежний суддівський корпус, що викликає багато питань, і це стосується не лише України, а й багатьох європейських країн. В Україні періодично виникають ситуації, коли суспільство висловлюється щодо сумнівів відносно суддівського корпусу, однак все це обговорюється лише в Інтернеті. Завдяки участі громадськості в особі Громадської ради доброчесності суспільству в Україні було надано можливість ставити напрому усі незручні запитання кандидатам на посаду суддів.

Подія стала унікальною, тому що в жодній європейській системі не передбачено залучення громадянського суспільства до формування корпусу професійних суддів.

За нашим спостереженням слід сфокусувати увагу європейських держав на тому, що формування корпусу професійних суддів слід здійснювати за контролем громадськості, на кшталт Громадської ради міжнародних експертів, оскільки це могло б бути цікавим і для інших країн. Отже, модель, яка застосовується в Україні – абсолютно нова для України і намагається охопити усі практики в Європейського Союзу та додати сучасні елементи.

References:

1. Honcharenko, O. V. (2019). *Formuvannia orhaniv derzhavnoho upravlinnia, formuvanniam suddivskoho korpusu* [Formation of public administration bodies, formation of the judicial corps]. <<http://www.vru.gov.ua/Docs/a110110.pdf>>. [in Ukrainian].
2. Moskvych, L. M. (2011). *Suspilna dovira do sudu yak pokaznyk efektyvnosti sudovoi vlady* [Public trust in the court as an indicator of the effectiveness of the judiciary]. *Visnyk Verkhovnoho sudu Ukrainy* [Bulletin of the Supreme Court of Ukraine], no. 2 (126), 25. [in Ukrainian].
3. Stava, H. (2019). *Systema vidboru suddiv v Ukraini tsikava dlia inshykh yevropeiskykh krain* [The system of selection of judges in Ukraine is interesting for other European countries]. <<https://businessforecast.by/>>. [in Ukrainian].
4. Shpak, D. R. (2019). *Mizhnarodnyi samit «Sudy ta suspilstvo: pratsiuemo razom zarady pidvyshchennia doviry suspilstva do sudiv» yak kvintesentsiia spivpratsi proektu «Ukraina: verkhovenstvo prava» ta Vyschoi rady yustytzii u sferi reformuvannia sudovoi systemy Ukrainy* [International Summit "Courts and Society: Working Together to Build Public Trust in Courts" as Quintessential Cooperation between the Ukraine: Rule of Law Project and the High Council of Justice in the Judiciary Reform]. <http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_17.pdf>. [in Ukrainian].

¹ Става, Г. *Система відбору суддів в Україні цікава для інших європейських країн*. <<https://businessforecast.by/>>.