

**Прилуцький С.В.,**  
к.ю.н., науковий співробітник  
Інституту держави і права  
ім. В.М.Корецького НАН України

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 2010 р.**

*Анотація.* Через призму Конституції України автор здійснює критичний аналіз положень механізму формування суддівського корпусу, який запровадив новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» (2010 р.). У роботі піднімаються проблемні питання щодо органів формування суддівського корпусу, вимог до кандидатів у судді та їх професійної кар'єри.

*Аннотация.* Через призму Конституции Украины автор осуществляет критический анализ положений механизма формирования судейского корпуса, который был внедрён новым Законом «О судоустройстве и статусе судей» (2010 г.). В работе затрагиваются проблемные вопросы относительно органов формирования судейского корпуса, требований к кандидатам в судьи и их профессиональной карьеры.

*Annotation.* Through the prism of Constitution of Ukraine an author carries out the walkthrough of positions of mechanism of forming of judge corps which was inculcated new Law «About the judicial system and status of judges» (2010). Problem questions are in-process affected in relation to the organs of forming of judge corps, requirements to the candidates in judges and their professional career.

*Постановка проблеми.* Основоположним джерелом вітчизняного права – є Конституція України, яка за своєю правовою природою мала б відображати втілення суспільного договору між народом України та державою у найважливіших питаннях їх взаємовідносин та організації. Одним із таких питань є утворення судової влади, яка буде спроможна виступити в якості незалежної сторони між народом та державою щодо дотримання цього договору і захистити суверенітет народу від політичної чи юридичної анархії, зловживань чи узурпації влади збоку інститутів державної влади, окремих соціальних груп чи політичних партій. У цьому відношенні закони, що встановлюють судову систему та механізми судочинства мають суворо відповідати як букві так і духу Конституції України. Потрібно постійно пам'ятати, що така вимога прямо виходить зі ст. 8 Конституції України, де встановлено: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії».

Тим самим, перше і головне завдання вітчизняної науки та практики здійснити об'єктивний аналіз новому Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на предмет його відповідності Конституції України. Саме це

є метою цієї статті, бо саме у цьому відношенні у нас виникло ряд важливих застережень.

Як відомо, Конституція України у ст. 127 встановила головні засади організації суддівського корпусу та статусу суддів. Цією статтею закріплюється: «На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

*Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом».*

Водночас, згідно ст. 65 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлюється, що добір кандидатів на посаду судді здійснюється з числа осіб, які відповідають вимогам, установленим Конституцією України та статтею 64 цього Закону, за результатами проходження спеціальної підготовки та складення кваліфікаційного іспиту відповідно до вимог цього Закону.

Кожен, хто відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду судді, має право звернутися до *Вищої кваліфікаційної комісії суддів України* з заявою про участь у доборі кандидатів на посаду судді.

Як бачимо, Конституція чітко встановила орган, який має давати рекомендацію для призначення суддею – це кваліфікаційна комісія суддів. Тому, рекомендацію на посаду судді, і на сьогодні мають давати кваліфікаційні комісії суддів, у тому сенсі, що державний механізм на момент прийняття Конституції передбачав існування цілісної системи кваліфікаційних комісій, які діяли спершу відповідно до Закону України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» (1994 р.), а згодом, Закону України «Про судоустрій України» (2002 р.). Ні буквою ні духом Конституції України не передбачено такого окремого органу, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України, приміром, Вищої ради юстиції, назва і статус якої чітко визначені у ст. 131 Конституції України.

Законодавець, замість того щоб усунути недоліки організації та діяльності системи кваліфікаційних комісій, зробив дуже просто і легко, - ліквідував її. Всім відомо, що ті умови, за яких працювали кваліфікаційні комісії, не могли забезпечити ефективність цього конституційного органу. Не секрет, що члени кваліфікаційних комісій діяли на громадських засадах, без належного організаційно-технічного, нормативного та методичного забезпечення. Проте, саме регіональні (обласні) кваліфікаційні комісії мали б сьогодні забезпечувати судову владу та суспільство кваліфікованим добором кандидатів на посаду судді за доступною дисциплінарною юрисдикцією.

За нинішніх регулювань суспільство позбавлено доступної для них системи дисциплінарної відповідальності суддів, як важливого контрольного механізму громадянського суспільства за незалежністю судової влади. Жорстка централізація як кадрової так і дисциплінарної політики щодо суддів, збільшить і без того величезний розрив між суспільством і судовою владою який на сьогодні існує.

На наш погляд, *Вища кваліфікаційна комісія суддів України не є встановленим конституційним органом формування суддівського корпусу та не може підмінити собою систему кваліфікаційних комісій, яку передбачає Конституція України 1996 р.*

Іншим важливим питанням щодо формування суддівського корпусу – це вимоги, які висуваються до кандидата на посаду судді. Так, для того щоб кваліфікаційна комісія суддів дала необхідну рекомендацію для заміщення посади судді суду загальної юрисдикції, особа повинна відповідати визначеному переліку конституційних вимог: *а) громадянство України; б) вік, не молодше двадцяти п'яти років; в) вища юридична освіта; г) стаж роботи у галузі права не менш як три роки; д) проживання в Україні не менш як десять років; е) володіння державною мовою.*

При цьому Конституція встановлює спеціальні застереження щодо суддів спеціалізованих судів, які повинні мати *фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом.*

Натомість, новий закон у статтях 66 та 69 встановив не передбачену Конституцією вимогу до кандидатів на посаду судді, як обов'язкове проходження спеціальної підготовки у спеціальних юридичних вищих навчальних закладах та Національній школі суддів України. З цього витікає, що без наявності документа відповідного зразка, який підтверджуватиме проходження кандидатом такого спецнавчання, Вища кваліфікаційна комісія суддів України атестувати його не буде і рекомендацію на посаду судді не надасть. *Ці положення прямо вступають у суперечність зі ст. 127 Конституції України, як закону прямої дії, де встановлено вичерпний перелік вимог до кандидата на посаду судді для отримання відповідної рекомендації на призначення.*

За новітньою моделлю, яку запровадив Закон «Про судоустрій і статус суддів», щоб його застосовувати у нерозривному зв'язку з Конституцією, рекомендація на посаду судді має передувати добору кандидатів на посаду судді, бо по іншому не вийде. У цьому питанні закон своєю оригінальністю перевершив як юридичну логіку так і Конституцію України.

Крім того, встановлюючи в обов'язковому порядку до всіх кандидатів вимоги проходження спецнавчання, на наш погляд від суддівської посади відштовхуються найбільш досвідчені та професійні представники юридичної професії. Несправедливо та й недоцільно садити за одну студентську лаву адвоката чи прокурора, зі стажем у 5- 10 років

професійного судочинства, разом із юрисконсульттом, банківським клерком чи помічником судді. Запропонована система пропонує відірвати професіоналів від своїх робочих місць, від сімей, нормальних соціально-побутових умов на 6 місяців, а за деякими пропозиціями зарубіжних експертів, то і до 12 місяців.

На мою думку, система кадрового забезпечення судової влади повинна мати два паралельних джерела: (1) професійні юристи-практики з досвідом роботи 5-7 років, та (2) спеціально підготовлені кандидати, які отримали практичний досвід судової діяльності, поєднаний із навчанням у спеціалізованих навчальних закладах.

У місцевих та апеляційних судах має бути офіційно затверджена штатна посада стажера на посаду судді. Статус стажера на посаду судді має бути суміщений зі статусом помічника судді. Важливою передумовою такого запровадження повинна бути узаконена його процесуальна компетенція. За таких умов юрист, що не має необхідного практичного досвіду, в якості стажера на посаду судді набуватиме навиків та знань, необхідних для роботи суддею. Практична підготовка стажера під керівництвом досвідчених суддів-наставників повинна поєднуватись із обов'язковим курсом спеціалізованого навчання. Навчання в школі суддів та складання всіх іспитів повинно передувати призначенню суддею. Діяльність на посаді стажера (3-5 роки) і саме в судовій системі дасть змогу детально дослідити особистість майбутнього судді, його професійні здібності та недоліки, ряд важливих особистих характеристик.

На основі конкурсної боротьби, незалежні кваліфікаційні органи мають атестувати всіх кандидатів, визначати рейтинг кожного з них, що слугуватиме основою для рекомендації та вибору вакантної посади.

Виходячи з викладеного, *Закон України «Про судоустрій та статус суддів» встановив неконституційну вимогу до кандидатів на посаду судді про обов'язкове спеціалізоване навчання, що грубо порушує конституційні права громадян на доступність до державної служби та незалежність статусу суддів.*

В механізмі організації та діяльності суддівського корпусу самотійне місце займає питання щодо *професійної кар'єри суддів*. На сьогоднішній день питання професійної кар'єри мав би регулювати Закон «Про судоустрій і статус суддів», який скасував чинність попередніх Законів «Про судоустрій України»(2002 р.) та «Про статус суддів» (1992 р.).

Кар'єрне зростання судді передбачає як сходження по ієрархічній вертикалі судової системи (включає збільшення владних повноважень, матеріальної винагороди, соціальних гарантій), так і досягнення більшого авторитету та впливовості як у середині судової системи так і зовні. З цього приводу можна виділити ряд самотійних форм кар'єрного зростання судді в Україні:

*(1) Заміщення адміністративної посади у сфері судового управління (голова суду, заступник голови суду, голова судової палати та ін.).*

(2) *Заміщення посади у сфері самоорганізації судової влади чи суддівського самоврядування (обрання членом кваліфікаційної комісії, обрання членом Вищої ради юстиції, обрання суддею Конституційного Суду України, обрання членом (головою) ради суддів та ін.).*

(3) *Заміщення посади судді суду вищого рівня (обрання судді районного суду суддею апеляційного суду та ін.).*

(4) *Як самостійна форма кар'єрного росту судді є його обрання на безстроковий період після завершення першого 5-річного строку повноважень.*

Найбільш значущим кар'єрним просуванням для судді місцевого суду – є обрання до суду вищої інстанції. Проте, чи може суддя місцевого суду претендувати на посаду вищого рівня? За яких умов? За чиєю рекомендацією чи поданням? На яких конкурсних умовах, що гарантують рівний доступ до суддівської посади? Відповіді на деякі з цих питань можна було знайти у положеннях Законів «Про судоустрій України» (далі N 3018-III) та «Про статус суддів» (далі N 2862-XII). Правові регулювання питань професійної кар'єри вітчизняних суддів у цих законах були досить обмеженими. Так, у ст. 7 Закону N 2862-XII, яка називається «*Право на заняття судової посади*», окрім загальних конституційних вимог для першого призначення суддею, також передбачаються загальні вимоги для заміщення суддівської посади всіх вищих рівнів. Зокрема, суддею апеляційного суду, міг бути громадянин України, який досяг на день обрання 30 років, мав вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як п'ять років, в тому числі не менш як три роки на посаді судді. Суддею вищого спеціалізованого суду міг бути громадянин України, не молодший тридцяти років, який мав вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як сім років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді. Суддею Верховного Суду України міг бути громадянин України, який досяг на день обрання 35 років, мав вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як десять років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді. Тим самим, попередній закон чітко визначив лише два критерії кар'єрного росту судді: *відповідний вік та стаж суддівської роботи.*

Стосовно процедури кар'єрного просування, то ст. 62 Закону N 3018-III передбачила, що переведення судді за його заявою з одного суду до іншого, того самого рівня і спеціалізації, здійснюється Президентом України за поданням Голови Верховного Суду України або голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Усі інші переведення судді з одного суду до іншого суду здійснювалися у порядку призначення чи обрання судді. Тим самим, зміна суддею спеціалізації (перехід із загального до спеціалізованого суду чи навпаки, незалежно від рівня суду), перехід судді з нижчої судової інстанції до вищої, чи навпаки, вимагали проходження суддею загальної процедури призначення Президентом України (якщо суддя не був обраний безстроково та його 5-річний строк повноважень не збіг), або ж обрання Верховною Радою України. Правові

механізми призначення та обрання суддів які були врегульовані окрім названого Закону № 3018-III також Положенням «Про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше» (Указ Президента України від 30 червня 2004 року № 697/2004) та Законом «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» (далі № 1625-IV).

Закон № 1625-IV передбачав, що подання про переведення судді з одного суду до іншого у порядку обрання до Верховної Ради України вносив Голова Верховного Суду України або голова відповідного вищого спеціалізованого суду. До цього подання додавалася особова справа судді. Порядок переведення судді з одного суду до іншого шляхом обрання відбувався у такому порядку: 1) звернення судді до територіального управління державної судової адміністрації щодо переведення з одного суду до іншого; 2) підготовка державною судовою адміністрацією матеріалів та направлення їх до Верховного Суду України або відповідного вищого спеціалізованого суду; 3) внесення Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду подання до Верховної Ради України.

Переведення судді з одного суду до іншого шляхом обрання здійснювалося на пленарному засіданні Верховної Ради України за наявності висновку відповідного Комітету Верховної Ради України без обговорення. Присутність такого судді в залі засідань Верховної Ради України була обов'язковою.

Водночас, із змісту ст. 87 Закону № 3018-III випливало, що для зайняття посади судді у суді вищого рівня була необхідна рекомендація відповідної кваліфікаційної комісії, яка могла бути надана лише за результатами обов'язкової кваліфікаційної атестації у формі кваліфікаційної співбесіди.

Підставами для призначення кваліфікаційної атестації судді була лише заява судді про переведення до суду вищого рівня. На суддю, що підлягав кваліфікаційній атестації, голова відповідного суду складав характеристику, в якій відображалися ділові та моральні якості судді, давалася оцінка його професійної діяльності. До характеристики можна було додати рішення зборів суддів суду, в якому працював суддя. Водночас, характеристику на голову суду для кваліфікаційної атестації складав голова відповідного суду вищого рівня. До характеристики можна було додати рішення зборів суддів даного суду.

Кваліфікаційна співбесіда з суддею, який претендував на зайняття посади у суді вищого рівня, стосувалася знань у галузі законодавства, судової практики і правової аналітики, рівень яких мав бути достатнім для забезпечення належного виконання суддею повноважень у суді вищого рівня.

Кваліфікаційна комісія суддів, залежно від рівня професійних знань, стажу, посади, досвіду роботи судді, який атестується, приймала рішення

про рекомендацію кандидата на посаду судді у відповідному суді або відмову в рекомендації для зайняття посади судді.

У попередньому законі було неприхованим те, що питання кар'єрного росту судді знаходилося у переважній компетенції органів судового управління (адміністрування), а також домінуючих політичних сил, які безумовно намагалися провести «своїх» суддів до вищих судових інстанцій. Хоча важливим позитивом цього процесу була безпосередня участь кваліфікаційних комісій суддів та можлива участь органів суддівського самоврядування. Нажаль, роль та участь органів суддівського самоврядування у важливих питаннях кар'єрного росту суддів була мінімізована, та зводилась до факультативного рівня. Вище було зазначено, що при проходженні суддею атестації голова суду давав йому характеристику, до якої можна було додати рішення зборів суддів суду, в якому працював суддя.

Якщо звернутись з цим питанням до нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», то можна побачити наступне. Єдиним критерієм кар'єрного зростання судді є його стаж роботи на посаді судді. Так, до складу апеляційного суду входять судді, які мають стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років (ст. 26), до вищих спеціалізованих судів судді, що обрані на посаду безстроково (ст. 31). Суддею Верховного Суду України може бути особа, яка має стаж роботи на посаді судді не менше п'ятнадцяти років або суддя Конституційного Суду України (ст. 39). Інші критерії щодо професіоналізму, високих моральних та ділових якостей як вимоги для кар'єрного просування судді, відсутні.

З цього приводу варто нагадати, що згідно п.10 Основних принципів незалежності судових органів, які були схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН (1985 р.), підвищення суддів на посаді там, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема *здібностей, моральних якостей і досвіду*. Водночас, згідно Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» також передбачається, що всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні мати в основі об'єктивні критерії; як обрання так і кар'єра суддів повинні базуватись на заслугах, з урахуванням їхньої *кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів їхньої праці*.

Згідно п.4.1 Європейської хартії про закон «Про статус суддів», коли система підвищення суддів базується не на вислuzі років, вона має ґрунтуватися виключно на *якостях та достоїнствах*, що були виявлені під час виконання суддею його обов'язків шляхом об'єктивної оцінки його діяльності одним або кількома суддями та співбесіди із цим суддею. Крім того, згідно п.6.2 винагорода судді призначається залежно від *стажу роботи, характеру обов'язків*, виконання яких доручено суддям відповідно до їх професії та від *важливості завдань*, що на них покладаються. Оцінюватися ці фактори повинні відверто й відкрито.

Як бачимо, міжнародні акти визначають ідейні основи (принципи), на базі яких кожна країна має формувати свою систему та чіткі критерії оцінки суддів, механізми суддівської кар'єри.

Таким чином, *навіть у загальних рисах новий закон не розкрив найголовніші вимоги та критерії для кар'єрного зростання суддів, лише задовольнившись формальним підвищенням строку суддівського стажу для тієї чи іншої інстанції.*

Процедура кар'єрного зростання судді, якщо її можна так назвати, сформульована у ч.2 та 3 ст. 80 де вказується, переведення судді, обраного безстроково, до суду іншого рівня тієї ж судової спеціалізації здійснюється Верховною Радою України з дотриманням порядку, встановленого цим Законом та Регламентом Верховної Ради України для обрання судді.

Порядок обрання судді згідно ст. 74 передбачає таку процедуру. Суддя, за його заявою має бути рекомендований Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для обрання його Верховною Радою України на посаду судді, якщо відсутні визначені законом обставини, що перешкоджають цьому.

Обрання на посаду судді здійснюється в такому порядку: 1) кандидат звертається з письмовою заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про рекомендування його для обрання на посаду судді безстроково; 2) Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про підготовку матеріалів щодо кандидата на посаду судді безстроково на своєму офіційному веб-порталі та в офіційних засобах масової інформації; 3) Вища кваліфікаційна комісія суддів України перевіряє відомості про кандидата, враховує показники розгляду кандидатом справ; 4) Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає рішення про рекомендування чи відмову у рекомендуванні його для обрання на посаду судді безстроково і в разі рекомендування направляє відповідне подання до Верховної Ради України; 5) Верховна Рада України відповідно до подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України приймає рішення про обрання на посаду судді безстроково в порядку, встановленому законом.

При цьому закон жодним чином не вказує про можливість та необхідність відкриття вакансій та проведення конкурсу на заміщення посад у вищих судах. У цьому відношенні таке важливе питання статусу судді, як професійна кар'єра, є практично не врегульоване.

*Відсутність чітких та прозорих процедур конкурсу та закритість інформації про відкриття вакансій у судах вищих інстанцій створює простір для маніпулювання та нездорової конкуренції між суддями, що підриває єдність статусу та цілісність суддівської спільноти, створює простір для так званого «кар'єризму». Такий стан речей є ненормальним для демократичної та правової країни.*

Безумовним елементом процедури кар'єрного росту судді має бути *об'єктивна оцінка його попередньої роботи*. Головний критерій, який має бути покладений в основу механізму оцінювання роботи судді –



професійна майстерність, яка виражається у якісному (бездоганному) здійсненні правосуддя. Цей критерій має бути у прямому співвідношенні з навантаженням на суддю (кількість справ, що розглядається суддею за певний період), категорією справ (складні справи, середньої складності та нескладні справи) та спеціалізацією судді (цивільна, господарська, кримінальна, адміністративна та ін.). Безумовно, судова практика має чітко викристалізувати параметри складності справ у всіх сферах правовідносин та судової юрисдикції. Такими чинниками мають виступити:

*(1) Складність законодавства (впровадження нових законів; суміжність галузей права та їх взаємна суперечність; нечіткість та неповнота правових регулювань, та ін.).*

*(2) Відсутність напрацьованої судової практики.*

*(3) Складність судового слідства (багатоенізотність справи, велика кількість підсудних; ускладненість провадження гарантіями захисту свідків, участь народних (присяжних) засідателів та ін.).*

*(4) Моральна чи психологічна складність справи (тяжкі насильницькі злочини, великий громадський чи політичний резонанс та ін.)*

*(5) Оцінка роботи судді може також даватись через призму соціально-політичного резонансу його професійної діяльності.*

У даному аспекті професійна діяльність та соціальна поведінка судді має великий виховний вплив, що сприяє ствердженню громадської поваги до судової влади та її представників. Так само, професійна діяльність суддів по здійсненню правосуддя має великий вплив на політичні процеси у країні, на формування та стабільність правової системи, подолання юридичного нігілізму та ін.

У питаннях кадрової політики варто звернути на ще одну невідповідність Конституції України положення ст. 80 Закону «Про судоустрій і статус суддів», де передбачається, що переведення судді, обраного безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації здійснюється Президентом України за письмовою заявою судді. Проте, якщо звернутися до конституційної компетенції Президента України то він не наділений таким повноваженням, а тому і не має права виконувати цю функцію.

Питання професійної кар'єри суддів у новому законі, як і у попередньому законодавстві, є невирішеним та не забезпечує незалежність статусу суддів.

*Висновки.* Таким чином, у своїй основі механізм кадрового забезпечення судової влади побудований на ряді положень які суперечать Конституції України. З цього витікає, що положення закону які суперечать Конституції не можуть бути правовою гарантією незалежності суддів. На сьогодні великою небезпекою стає те, що запровадження в дію не конституційного механізму формування суддівського корпусу призводить до формування незаконного складу судової влади і як наслідок - незаконності судових рішень.

*Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.*