

Сердинський В.С.

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІ НА ПОСАДУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО НЕЗАЛЕЖНОСТІ (КРИЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ)

У статті автор досліджує основні критерії забезпечення незалежності суддів, пов'язані з процедурами їх призначення на посаду. Незалежність судді є важливим складовим елементом його правового статусу. Цілий ряд Висновків Консультативної Ради Європейських суддів, а також Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи присвячені цьому важливому питанню. З огляду на різноманітні судові системи різних країн світу можемо говорити про відсутність єдиного бачення кращого методу забезпечення незалежності суддів. Однак є критерії, дотримання яких є доцільним при формуванні власної національної процедури обрання суддів.

У статті в ретроспективному порядку розглядаються різні законопроекти, направлені на реформування судової гілки влади, в т. ч. на формування нових процедур призначення суддів із метою максимального забезпечення їхньої зовнішньої та внутрішньої судової незалежності.

Автор також аналізує Висновки Венеціанської комісії, яка постійно долучалася до аналізу нових проєктів законів щодо судової реформи.

У межах цієї статті висвітлені основні положення національного законодавства стосовно нової процедури призначення суддів на посаду, започаткованої у 2016 р. шляхом внесення змін до Конституції України в частині правосуддя, а також названі основні суб'єкти, котрі беруть участь у відборі кандидатів і призначенні на посаду, із зазначенням їхньої ролі в цьому процесі.

Проаналізувавши основні європейські рекомендації стосовно способів призначення суддів із метою забезпечення їхньої незалежності, автор дійшов висновку, що національний законодавець врахував основні положення. Тим не менше, доводиться констатувати, що кожен прихід нової влади в Україні починається з переформатування правоохоронної та судової системи, а це не завжди має позитивні наслідки.

Ключові слова: призначення суддів, європейські стандарти, незалежність судді, правовий статус судді, Вища рада юстиції.

Постановка проблеми. Незалежність суддів є невід'ємною складовою частиною їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону.

У Висновку Консультативної Ради Європейських суддів (КРЕС) № 18 (2015) під назвою «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії» підкреслюється, що «незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм і надається їм не для захисту власних інтересів, а в інтересах принципу верховенства права й усіх, хто прагне й очікує справедливості. Незалежність судової влади – засіб забезпечення неупередженості суддів» [1].

Незалежність суддів забезпечується цілим рядом чинників, серед яких насамперед слід виокремити особливий порядок їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади.

Як зазначає Європейський суд з прав людини в одному зі своїх рішень при розгляді питання справедливого суду, оцінка незалежності (та безсторонності) судового органу здійснюється з урахуванням «способу призначення членів такого органу та терміну їхніх повноважень, існування гарантій від зовнішнього тиску і того, чи такий орган справляє враження незалежного» [2].

Чинне вітчизняне законодавство також закріплює, що незалежність судді забезпечується, серед іншого, особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень (ч. 5 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика призначень суддів на посаду достатньо розроблена у вітчизняній правовій думці, однак не втрачає своєї актуальності з огляду на тривалу судову реформу в Україні, що зумовлює численні зміни в національному законо-

давстві, в т. ч. спрямовані на формування нових процедур призначення суддів в Україні, які мають сприяти забезпеченню їхньої незалежності – як зовнішньої, так і внутрішньосудової.

Постановка завдання. Вже майже тридцять років у нашій державі реформується судова влада, орієнтуючись на міжнародні та європейські стандарти незалежного правосуддя та справедливого суду. У межах цієї статті ми проаналізуємо основні критерії забезпечення незалежності судді в контексті процедур його призначення на посаду з огляду на європейські стандарти та стан їх законодавчого відображення в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на різноманітні правові системи та численні правові традиції можемо говорити про відсутність єдиного розуміння у світі кращого методу забезпечення незалежності суддів.

Однак міжнародні документи та рекомендації містять перелік орієнтирів, критеріїв, які мають слугувати основою для забезпечення справедливого та незалежного правосуддя і стосуються і формування суддівського корпусу, що може здійснюватися різними шляхами: або призначення на посади, або обрання суддів. Некоректне буде твердження, ніби той чи інший шлях кращий, головне – щоб процедура призначення на посаду чи обрання суддів гарантувала їхню незалежність у процесі здійснення їхнього основного професійного обов'язку.

Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя 1983 р., прийнята на першій світовій конференції з незалежності правосуддя, зазначає: «Не існує єдиного правильного способу обрання суддів; єдиною вимогою є та, що спосіб обрання повинен гарантувати, що призначення суддів не здійснюється за нечесними мотивами» [4].

Крім того, в цьому документі не заперечується можлива участь виконавчих і законодавчих органів у призначенні суддів на посаду, однак таке «призначення має здійснюватися за консультаціями із членами суддівського корпусу та іншими юристами або організаціями, у яких члени суддівського корпусу та інші юристи беруть участь» [4].

У своєму Висновку № 18 (2015) Консультативна Рада Європейських суддів дала оцінку такої можливої участі законодавчих і виконавчих органів влади у формуванні суддівського корпусу, зазначивши, що «призначення шляхом голосування в парламенті та, меншою мірою, призначення виконавчим органом можуть вважатися такими, які надають додаткову демократичну

легітимність». Водночас Рада зауважила, що «ці методи призначення несуть із собою ризик політизації та залежності від інших гілок державної влади» [1]. У зв'язку з цим для запобігання цим ризикам КРЕС рекомендувала, щоб кожне рішення, пов'язане із призначенням чи кар'єрою судді, базувалося на об'єктивних критеріях, приймалося незалежним органом або підлягало гарантіям того, що воно прийматиметься тільки на основі цих критеріїв.

Питання призначення суддів виконавчим органом влади висвітлювалося в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи № R (94) 12 [5], у якому наголошується, що, коли національна система уможливує призначення суддів виконавчими органами, повинні існувати гарантії забезпечення їх незалежності, серед яких, наприклад, можуть бути:

а) спеціальний незалежний і повноважний орган, який надаватиме поради урядові, а той, у свою чергу, дотримуватиметься їх на практиці; або

б) право особи оскаржити прийняте рішення в незалежному органі; або

в) забезпечення захисту від неналежного чи протиправного впливу тим самим спеціальним органом, котрий приймає рішення.

Питання гарантій незалежності суддів як складової частини їхнього статусу неодноразово були предметом розгляду вітчизняного органу конституційної юстиції. В одному зі своїх рішень Конституційний Суд України зазначив, що «професійні судді виконують конституційну функцію – здійснення правосуддя, чим зумовлений їхній спеціальний правовий статус. При його визначенні законодавець повноважний установлювати спеціальні вимоги для зайняття таких посад» [6].

У національному законодавстві такі спеціальні вимоги до кандидатів у судді, процедури відбори, механізми призначення на посаду встановлені спеціальним Законом України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 р. У процедурі відбору кандидатів і призначення на посаду задіяно кілька суб'єктів.

Судовою реформою 2016 р. було скасовано попередню систему формування суддівського корпусу, коли вперше судді призначалися строком на 5 років Президентом, а безстроково – Верховною Радою України. З цього приводу було багато дискусій щодо недосконалості таких процедур, оскільки вони породжували певну залежність суддів від інших гілок влади, що недопустимо у правовій державі.

Процедура призначення суддів безстроково Верховною Радою України зазнавала критики з боку науковців, самих суддів, а також Венеціанської комісії, яка неодноразово залучалася до аналізу законопроектів стосовно реформування судової гілки влади в Україні на предмет їхньої відповідності стандартам правової демократичної держави.

Венеціанська Комісія звертала увагу на необхідність усунення політичних мотивів під час призначення суддів довічно, зокрема у Висновку № 588/2010 від 18 жовтня 2010 р. Так, аналізуючи черговий проект «Про судоустрій і статус суддів», було вказано на невідповідність його положень, що передбачають існування випробувального терміну для суддів, засадам демократичного суспільства. Венеціанська комісія прямо вказала на необхідність безстрокового обрання судді на посаду після завершення першого п'ятирічного терміну.

Венеціанська комісія застерігала, що участь парламенту в процесі призначення суддів може спричинити політизацію призначення суддів, що, звичайно ж, не сприятиме забезпеченню їхньої повної незалежності при здійсненні правосуддя. Саме тому роль Верховної Ради мала бути радше церемоніальною.

Відповідно, у світлі європейських стандартів добір і кар'єра суддів «повинні базуватися на заслугах з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей і результатів їхньої праці». Проаналізувавши стан справ із формуванням суддівського корпусу в нашій державі, Венеціанська комісія дійшла висновку, що обрання суддів у парламенті може мати дискреційний характер, коли політичні міркування можуть взяти гору над об'єктивними критеріями.

З огляду на потребу реформування процедури призначення суддів на посаду Венеціанська Комісія у своєму Висновку від 16 березня 2010 р. щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пропонувала переглянути порядок призначення суддів на посаду безстроково шляхом внесення змін до Основного Закону України, виключивши участь Парламенту в цьому процесі.

Акцентуючи увагу на лише можливій церемоніальній ролі Верховної Ради України у процесі призначення суддів на посаду, Венеціанська комісія пропонувала довірити основну роль в обранні суддів незалежному органу, у складі якого переважатимуть обрані суддями судді (Вищій кваліфікаційній комісії або Вищій раді юстиції іншого складу) і який висуватиме рекомендації, котрим слідуватиме Верховна Рада.

Із часом Венеціанська комісія схвально сприйняла проект Закону про внесення змін до Конституції, що посилюють незалежність суддів, зазначивши у своєму Висновку від 15 червня 2013 р.: призначення суддів главою держави на основі пропозиції ВРЮ спрямовані на обмеження політичного впливу та партійного тиску на правосуддя.

У Спільному висновку Венеціанської комісії та Директорату з прав людини Ради Європи від 23 березня 2015 р. щодо питання призначення суддів і забезпечення їхньої незалежності акцентована увага на тому, що участь парламенту у формуванні суддівського корпусу має бути переважно церемоніальною, а прийняття остаточного рішення при обранні суддів слід покласти на незалежний орган, значну частину або більшість якого складатимуть судді, обрані своїми колегами.

До речі, в цьому контексті варто згадати конституційне подання Верховного Суду України, подане у грудні 2015 р. до Конституційного Суду України. Наголошуючи на виключно церемоніальній ролі Верховної Ради України, Пленум Верховного Суду України зауважив, що у виняткових випадках Верховна Рада України шляхом негативного голосування може вплинути на обрання того чи іншого судді безстроково, однак таке рішення Верховної Ради України має бути вмотивоване та здійснюватися виключно в межах підстав для звільнення суддів, визначених ст. 126 Конституції України [7]. Питання поставало з огляду на політичну заяву тогочасного Голови Верховної Ради України В. Гройсмана на засіданні Конституційної комісії 30 жовтня 2015 р., котрий висловився про оновлення суддівського корпусу за рахунок не голосування депутатами Верховної Ради України за 547 кандидатів на обрання суддів безстроково, матеріали щодо яких перебувають у провадженні Верховної Ради України. Таку позицію було обґрунтовано необхідністю відновлення довіри до судової влади.

До речі, у п. 44 Висновку № 18 Європейської консультативної ради суддів під назвою «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії» зазначено, що нова парламентська більшість і уряд не мають піддавати сумніву призначення або строк повноважень суддів, які вже були належним чином призначені на посаду [1].

Розглядаючи питання добору суддів у контексті забезпечення їхньої політичної незалежності, можна також згадати проекти внесення змін до Основного Закону країни під час підготовки до конституційної

реформи 2004 р. Тоді висловлювалися пропозиції замінити безстрокове обрання суддів обранням на десятирічний строк. У своїх висновках до законопроектів про внесення змін до Конституції Конституційний Суд України обережно зауважив, що періодичне строкове переобрання суддів може призвести до зниження рівня гарантованої Конституцією України незалежності суддів [8]. Венеціанська комісія у своїх висновках також не підтримувала такі ініціативи та наполегливо рекомендувала вилучити зміну щодо обрання суддів строком на десять років із правом повторного обрання, оскільки вона «може розглядатися як загроза незалежності та неупередженості суддів» і «суперечить принципам вільного та демократичного правління та Європейській конвенції з прав людини». Такі пропозиції так і не були втілені в життя.

Нині ст. 128 Конституції України передбачає, що призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Призначення на посаду судді здійснюється за курсом, крім випадків, визначених законом.

Загалом етап призначення судді Президентом України можна вважати достатньо формальним, адже відповідно до чинної ст. 80 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Президент України призначає суддів на посаду на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя, без перевірки додержання встановлених цим Законом вимог до кандидатів на посаду судді та порядку проведення добору чи кваліфікаційного оцінювання кандидатів.

Інший суб'єкт, задіяний у процесі добору і призначення суддів, – Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка є державним колегіальним органом суддівського врядування та на постійній основі діє у системі правосуддя України. Сама ця комісія наділена повноваженнями проводити добір кандидатів для призначення на посаду судді, у т. ч. організує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит, а також вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції № 193-IX від 16 жовтня 2019 р.) передбачає, що до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України входять дванадцять членів, котрі призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу строком на чотири роки. До внесення останніх змін до цього Закону спосіб формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України був іншим. До Вищої кваліфіка-

ційної комісії суддів України обиралися (призначалися): 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 і 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, що не є суддями; 5) Головою Державної судової адміністрації України – два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» цей конституційний орган державної влади та суддівського врядування складається із 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 – з'їзд адвокатів України, двох – всеукраїнська конференція прокурорів, двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (94) 12 під назвою «Незалежність, дієвість і роль суддів» орган, який приймає рішення про відбір і кар'єрне зростання суддів, повинен бути незалежним від уряду й адміністрації. Для того, щоб гарантувати його незалежність, правилами повинно забезпечуватися, наприклад, те, щоб його членів обирав сам суддівський корпус, а регламент роботи визначався самим органом [5].

Європейська Хартія про статус суддів уже йде значно далі, ніж Рекомендація № R (94) 12, у ній зазначається таке: «Стосовно будь-якого рішення щодо відбору, найму, призначення на посаду, кар'єрного просування або припинення повноважень судді закон передбачає втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів є суддями, обраними іншими суддями методами, що гарантують якнайширше представництво суддівського корпусу».

Висновки. Проаналізувавши чинне вітчизняне законодавство стосовно питань формування суддівського корпусу, можна зробити висновок про його значне оновлення порівняно із законодавством до конституційної реформи в частині правосуддя. У такому вигляді воно більше відповідає міжнародним стандартам незалежності суддів, однак на практиці залишається чимало дискусійних і проблемних аспектів щодо нових процедур добору суддів.

Список літератури:

1. Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів щодо позиції судової влади та її відносини з іншими гілками влади в умовах сучасної демократії. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6).
2. Decision as to admissibility of Application № 28972/95 by Erik NINN-HANSEN against Denmark, 18 may 1999. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-4583>.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
4. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu83323?an=2>.
5. Рекомендація N (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»(ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ч. 4 ст. 26, ч. 3 ст. 31, ч. 2 ст. 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (справа про стаж для зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України) від 5 квітня 2011 р. № 3-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-11>.
7. Постанова № 22 Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 2015 р. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/4_4061.PDF.
8. Куйбіда Р.О. Добір суддів: вибори чи призначення. *Юридичний вісник України*. 2006. № 30 (578).

**Serdinskiy V.S. JUDICIAL APPOINTMENTS AND JUDICIAL INDEPENDENCE
(IN THE CONTEXT OF EUROPEAN RECOMMENDATIONS)**

The main criteria for ensuring the independence of judges, which are related to the procedures for their appointment is analyzed in the article by the author. Judge independence is an important component of his legal status. A lot of Conclusions of the Consultative Council of European Judges, as well as the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, are devoted to this important issue. Given the diverse judicial systems around the world, there is no consensus on the best way to ensure the independence of judges. However, there are a number of criteria that are appropriate for establishing one's own national election procedure.

The article retrospectively examines various laws aimed at reforming the judicial branch, including the formation of new procedures for the appointment of judges, to maximize their external and internal judicial independence.

The author also analyzes the Conclusions of the Venice Commission, which has been constantly involved in the analysis of new draft laws on judicial reform.

This article highlights the main provisions of national law regarding the new procedure for the appointment of judges to the position started in 2016 by amending the Constitution of Ukraine in the area of justice, as well as the main subjects involved in the selection and appointment of candidates, indicating their role in the process.

Having analyzed the main European recommendations regarding the methods of appointing judges in order to ensure their independence, the author concludes that the national legislator has taken into account the main provisions. However, it has to be noted that every arrival of a new government in Ukraine begins with a reformulation of the law enforcement and judicial system, which does not always have positive consequences.

Key words: *appointment of judges, European standards, independence of judges, legal status of judges, High Council of Justice.*