

Самоорганізація судової влади як новітній правовий інститут розвинутої демократії

С. В. Прилуцький, кандидат юридичних наук,
науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

У процесі організації судової влади України важливе значення відіграли та відіграють міжнародні стандарти і досвід зарубіжних країн. Зі вступом до Ради Європи Україна стала учасником ряду конвенцій та додаткових протоколів до них щодо питань судоустрою та судочинства. Наша держава взяла на себе певні зобов'язання стосовно подальшого вдосконалення механізмів правосуддя, виконання вимог, які містяться в основоположних міжнародних пактах, присвячених захисту прав та основних свобод людини, у численних правових актах відповідних органів Ради Європи, а також документах, що мають рекомендаційний характер.

Так, Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію №R(94)12 державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів (1994 р.)¹. Ця Рекомендація спрямована на розвиток ст. 15.b Статуту Ради Європи, з врахуванням ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і Основних принципів Організації Об'єднаних Націй щодо незалежності судових органів, ухвалених Генеральною Асамблеєю ООН в 1985 р. Відзначаючи важливість ролі суддів у забезпеченні захисту прав і основних свобод людини, бажаючи забезпечити незалежність суддів з тим, щоб посилити верховенство права в демократичних державах, усвідомлюючи необхідність зміцнити становище та владу суддів з тим, щоб було встановлено дієву та справедливу правову систему, розуміючи, що бажано було б забезпечити виконання суддівських обов'язків, спрямованих на захист інтересів кожної особи, Комітет Міністрів Ради Європи рекомендував урядам держав-членів ужити всіх необхідних заходів або зробити їх більш ефективними, з тим щоб піднести роль як кожного окремого судді, так і всього корпусу суддів у цілому та зміцнити їх незалежність і дієвість.

Загальні принципи відзначають, що виконавча та законодавча влади повинні забезпечити незалежність суддів, а також не вживати заходів, які можуть поставити її під загрозу. Строк перебування суддів на посаді повинен забезпечуватися законом. Всі рішення щодо професійної кар'єри суддів повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях; як обрання, так і кар'єра суддів мають базуватися на заслугах, з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів праці.

Орган, уповноважений приймати рішення щодо обрання і кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. Для гарантування незалежності цього органу мають бути запроваджені, наприклад, такі положення, як нагляд за тим, щоб його члени призначалися судо-

¹ Рекомендація №R(94)12 Комітету міністрів державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів//Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 4(6). – С. 10–11.

вою владою і щоб сам орган самостійно приймав рішення про власні правила процедури.

Однак, якщо конституція, законодавство чи традиції дозволяють урядові брати участь у призначенні суддів, то необхідно гарантувати, що на такі процедури призначення не впливатимуть інші мотиви, крім тих, які пов'язані з викладеними вище об'єктивними критеріями. Гарантами цього можуть бути, наприклад: 1) спеціальний незалежний та компетентний орган, від якого уряд отримує поради, що втілюються ним на практиці; або 2) право особи подавати до незалежного органу апеляцію з метою оскарження рішення; або 3) орган влади, який приймає рішення про заходи у запобіганні будь-якому неправомочному та незаконному впливу.

Діяльність Ради Європи з питань організації правосуддя, що проводилась протягом багатьох років, створила фундамент для розробки цілісного погляду на статус суддів. Так, питанням незалежності суддів їх добору, професійної підготовки, кар'єри, відповідальності і дисципліни судової роботи було присвячено чимало зібрань. Згодом було вирішено зібрати в єдине всі результати обговорень, щоб надати їм більшу «очевидність», а також щоб дати новий імпульс зусиллям по вдосконаленню судових інститутів, які є основними елементами правової держави.

Ще одним важливим кроком європейської спільноти до становлення незалежної судової влади стало прийняття Європейської хартії про закон «Про статус суддів». Зазначений акт було ухвалено зібранням представників судових систем більшості європейських країн, у тому числі і України. Майже половина змісту Європейської хартії про закон «Про статус суддів» присвячена питанням формування корпусу професійних суддів. Таке ставлення членів Ради Європи до цих проблем, на наш погляд, не випадкове, оскільки становлення сильної та незалежної судової влади – це проблема практичної реалізації поділу влади у державі і захисту прав людини.

У п.1.3 даного документа вказується, що кожне рішення, пов'язане з добром, комплектуванням та призначенням судді на посаду, підвищенням по службі або припиненням його повноважень, згідно з законом про статус суддів передбачає 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.*

Таким чином, одним із важливих інститутів судової влади у демократичних та правових країнах є **самоорганізація судової влади**, який реалізується через органи, що мають репрезентуватися більшістю суддівської спільноти. Тим самим, формуючи такі незалежні судові органи, як Вища рада юстиції (Рада магістратури, Рада правосуддя, кваліфікаційні комісії та ін.) судова влада завдяки своїй представницькій більшості реалізує власну самоорганізацію.

Інститут самоорганізації судової влади лежить в основі правових систем більшості демократичних країн світу (Іспанія, Італія, Болгарія, Польща, Франція та ін.).

Україна теж намагається запровадити цей правовий інститут, зокрема через систему кваліфікаційних комісій суддів та Вищу раду юстиції.

Систему кваліфікаційних комісій складають кваліфікаційні комісії суддів загальних судів; кваліфікаційна комісія суддів військових судів; кваліфікаційні комісії відповідних спеціалізованих судів; Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Одним із головних завдань, яке покладає закон на кваліфікаційні комісії, – є забезпечення формування корпусу професійних суддів, здатних кваліфіковано, сумлінно і неупереджено здійснювати правосуддя, шляхом відбору і рекомендування осіб для зайняття посади професійного судді, а також розгляд питань про дисциплінарну відповідальність суддів та щодо надання висновків про звільнення суддів з посади.

Ідейне започаткування інституту самоорганізації судової влади має давнє коріння. Ще на початку ХХ ст. видатний дореволюційний вчений Й.В. Михайловський зазначав, що судді повинні призначатися верховною владою безстроково, але при цьому судові колегії, корпорації осіб, які мають близьке відношення до суду, і органи місцевого самоврядування повинні мати право подавати верховній владі кандидатів (які відповідають цензу), причому у деяких випадках (наприклад, одноголосний вибір) такі подання повинні мати обов'язковий характер².

Водночас на сьогодні вітчизняній правовій науці та практиці одностайного розуміння правової природи кваліфікаційних комісій суддів України ще не склалося. Так, С.В.Подкопаєв визначає ці органи як колегіальні *атестаційно-дисциплінарні органи суддівського співтовариства*, що наділені державно-владними повноваженнями стосовно його членів, спрямованими на формування суддівського корпусу, визначення рівня підготовленості професійних суддів, а також вирішення питання про їх дисциплінарну відповідальність³. В.С. Стефанюк розглядав кваліфікаційні комісії суддів як *органи суддівського самоврядування*⁴. Водночас І.Л. Самсін бачить кваліфікаційні комісії суддів як елемент єдиної *системи забезпечення функціонування судової влади*⁵. На нашу думку, все ж таки система кваліфікаційних комісій – це центральна складова інституту самоорганізації судової влади України.

Кваліфікаційні комісії суддів є органами судової влади у питаннях кваліфікації й добору суддів та одночасно дисциплінарними судовими інстанціями.

Кваліфікаційні комісії суддів формуються з 11 членів, серед яких не менше 6 суддів. Ці органи побудовані таким чином, що в своїй структурі представлені суддівською більшістю. Така більшість покликана захистити незалежність судової влади від тиску з боку інших державних органів при вирішенні найважливіших кадрових та дисциплінарних питань. Члени кваліфікаційних комісій з числа суддів обираються конференціями суддів на засадах суддівського самоврядування таємним або відкритим голосуванням. Дві особи від Міністерства юстиції України призначаються наказом міністра юстиції; дві особи признача-

² Михайловський И.В. Основные принципы организации уголовного суда. Уголовно-политическое исследование. – Томск, 1905. – С. 112.

³ Подкопаев С.В. Правовая природа кваліфікаційних комісій суддів // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 4 (42). – 2005. – С. 83.

⁴ Стефанюк В.С. Судова система України та судова реформа. – К., 2001. – С. 31.

⁵ Самсін І.Л. Кваліфікаційні комісії суддів: курс на реформування // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 9 (73). – С. 6–7.

ються відповідними обласними (Київською міською) радами за місцезнаходженням кваліфікаційної комісії суддів. Одну особу призначає своїм розпорядженням Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Принцип суддівської більшості покладено і в основу організації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка діє у складі 13 членів, серед яких сім суддів, що обираються з'їздом суддів України. До складу цього органу також входить дві особи, що призначаються Верховною Радою України з числа осіб, які не є народними депутатами; дві особи, які призначаються Президентом України; одна особа призначається Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та одна особа призначається міністром юстиції.

Всі члени кваліфікаційних комісій повинні мати вищу юридичну освіту. До складу кваліфікаційних комісій суддів та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не можуть бути обрані Голова Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, голови апеляційних судів, а також їх заступники та члени Вищої ради юстиції. У такий спосіб система кваліфікаційних комісій відмежовується від органів судового управління (адміністрування), що вказує на автономний статус цих органів, а також розмежування функцій кваліфікаційної атестації і дисциплінарної юрисдикції від судового адміністрування. Такий підхід є принципово важливим з точки зору забезпечення організаційного балансу та внутрішньої рівноваги судової системи.

Організаційна складова кваліфікаційних комісій суддів також підтверджує, що ці органи є судовими, оскільки в їх основі лежить суддівська більшість, але з відповідним політичним та громадським контролем з боку представників законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування та правозахисних державних інститутів.

Водночас організація та діяльність кваліфікаційних комісій не позбавлена певних проблем.

Так, Р.О. Куйбіда справедливо звернув увагу, що Закон «Про судоустрій України» 2002 р. зберіг загальні підходи до системи кваліфікаційних комісій суддів: її утворюють територіальні кваліфікаційні комісії суддів загальних судів, кваліфікаційна комісія суддів військових судів, кваліфікаційна комісія суддів господарських судів, а також Вища кваліфікаційна комісія суддів. Водночас було змінено принцип утворення кваліфікаційних комісій суддів загальних судів. Якщо раніше вони діяли на рівні областей, то з 2002 р. утворюються на рівні декількох областей. Підвищення рівня кваліфікаційних комісій обґрунтовувалося їхнім «містечковим» характером – місцева еліта могла впливати на розподіл суддівських посад, а вирішення багатьох питань замикалося на рівні області.

Однак реалізація ідеї підвищення рівня кваліфікаційних комісій спотворила її. Територіальні кваліфікаційні комісії відповідно до Закону почали утворюватися в межах апеляційних округів, установлених для апеляційних спеціалізованих судів. Практика реалізації цих положень довела, що прив'язка до апеляційних округів спеціалізованих судів є штучною і необґрунтованою. Зміни меж і кількості апеляційних округів для спеціалізованих судів автоматично зумовлюють зміни у складі й кількості територіальних кваліфікаційних комісій для суддів загальних судів, хоча обґрунтованої потреби в таких змінах немає. Так, після ухвалення Закону «Про судоустрій України» двічі, у 2002 і 2003 рр., систе-

Проблеми судочинства

ма кваліфікаційних комісій загальних судів зазнавала змін, коли Президент України видавав укази про утворення нових апеляційних господарських судів і вносилися відповідні корективи у межі апеляційних округів. Нові проблеми можуть виникнути також, якщо апеляційні округи господарських і адміністративних судів не збігатимуться, адже Закон не передбачає, що кількість і межі юрисдикції апеляційних судів кожної спеціалізації повинні збігатися.

До складу кожної територіальної кваліфікаційної комісії обирається конференціями суддів по шість суддів. Але конференції суддів загальних судів, як і раніше, скликаються на рівні областей. А це означає, що представництво суддів від різних областей у кваліфікаційних комісіях нерівномірне. Норми такого представництва Законом не визначено. До того ж є апеляційний округ, який охоплює території аж семи областей. Йдеться про округ Львівського апеляційного господарського суду, до якого належать Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області. Отже, одна з конференцій судів цих областей не може реалізувати повноваження щодо обрання членів кваліфікаційної комісії⁶.

Будучи передусім представницькими органами судової влади, кваліфікаційні комісії повинні формуватися симетрично органам суддівського самоврядування, що безпосередньо формують їх склад.

Крім того, Закон «Про судоустрій України» визначив кваліфікаційні комісії, як постійно діючі органи в системі судоустрою України. Проте члени цих комісій здійснюють свої повноваження на громадських засадах. На наш погляд, підхід про «громадські засади» членів кваліфікаційних комісій безпосередньо справляє негативний вплив на якість виконання завдань цього органу. Вважаю, що хоча б половина членів (судді) цього органу повинні здійснювати покладені обов'язки на постійній основі. Інша половина членів кваліфікаційних комісій, які не є представниками судової влади, можуть здійснювати свою функцію при безпосередніх засіданнях комісії.

Про цей негатив в організації кваліфікаційних комісій свідчить і практика. Так, В.Д. Бринцев наголошує: «Головне лихо в тому, що кваліфікаційні комісії, які в основному складаються із суддів, працюють на громадських засадах. Рішення про укомплектування комісій штатним персоналом не виконано. Діловодство в комісії здійснює працівник обласного суду, прикомандирований для цих цілей, як правило, без звільнення від основної роботи, який зазвичай не має навіть елементарної підготовки»⁷.

Водночас дедалі частіше лунає питання про утворення кваліфікаційних комісій у кожній області, як це було раніше. При цьому, на думку М.П.Селіванова, щонайменше голова цієї комісії та його заступник мають працювати на постійній основі⁸.

Іншим конституційним органом у системі організації судової влади є **Вища рада юстиції**, яка за рекомендацією кваліфікаційних комісій суддів вносить по-

⁶ Куїбіда Р.О. Реформування правосуддя в країні: стан і перспективи: Монографія. – К., 2004. – С. 171–172.

⁷ Бринцев В.Д. Організаційне забезпечення діяльності судів на регіональному рівні (нормативна база, проблеми та шляхи їх вирішення). – К., 2003. – С. 37–38.

⁸ Селіванов М.П. Проблемні питання формування суддівського корпусу та можливі шляхи їх вирішення// Вісник Верховного Суду України. – 2005. – №2 (54). – С. 7.

дання про призначення суддів Президентові України. Також Вища рада юстиції за пропозицією кваліфікаційних комісій суддів або за власною ініціативою вносить подання про звільнення суддів з посади до органу, який їх призначив або обрав.

Вищу раду юстиції можна охарактеризувати двоюко: по-перше, як спеціальний колегіальний орган з формування суддівського корпусу та забезпечення дисципліни суддів; по-друге, орган конституційної відповідальності суддів.

На наш погляд, правове становище Вищої ради юстиції на сьогодні потрібно також порівнювати до *судового органу в сфері юстиції*, а всі його члени протягом виконання обов'язків повинні порівнюватись до суддів. Хоча з цього питання є різні погляди. Зокрема, І.В. Назаров вважає, що Вища рада юстиції – це *контролюючий орган*, основною метою діяльності якого є підвищення ефективності роботи кваліфікаційних комісій суддів при доборі й рекомендації осіб для зайняття посади професійного судді, визначення рівня спеціальної підготовленості професійних суддів, розгляд питань про їх дисциплінарну відповідальність, дотримання ними професійних та етичних норм при виконанні своїх обов'язків у випадках, окреслених законом, перевірка обґрунтованості рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури⁹. Натомість, В.В. Молдован вважає Вищу раду юстиції *дорадчим (узгоджувальним)* органом, що формується за принципом представництва та який належить до кола державних органів, місце якого визначено його контрольно-наглядовими повноваженнями. Заперечуючи те, що ВРЮ – це орган судової влади, вчений, проте, визначає цей орган як апеляційну інстанцію в системі дисциплінарного провадження щодо суддів апеляційних і місцевих судів та прокурорів усіх рівнів¹⁰. Розвиваючи позицію В.В. Молдована, О. Гончаренко стверджує, що багато у чому сутність діяльності Вищої ради юстиції серед державних органів України полягає у доповненні системи стримань і противаг, яка існує у будь-якому демократичному суспільстві. Вища рада юстиції здійснює функцію своєрідного опосередкованого правового впливу на суддівську гілку влади з боку законодавчої і виконавчої влади через представників, членів ради, чим досягається корисний для громадянського суспільства баланс. Тому, на думку О. Гончаренка, Вища рада юстиції виконує як би *нарадчу функцію* щодо інституту Президента та Верховної Ради України з питань призначення суддів та звільнення їх з посади. Тим самим, науковець визначає цей орган як конституційний, адміністративний, самоврядний, незалежний колегіальний державний орган управління, спеціальна юрисдикція якого реалізується у сфері організації, формування і підтримки на високому рівні професійного суддівського корпусу, а також дисциплінарної відповідальності прокурорів¹¹.

Крім того, розглядаючи проблему конкуренції статусу та повноважень між системою кваліфікаційних комісій суддів та Вищою радою юстиції, І.Л. Самсін

⁹ Назаров І.В. Правовий статус Вищої ради юстиції: Монографія. – Х., 2006. – С. 188 – 189.

¹⁰ Суд, правоохоронні та правозахисні органи України. – К., 2003. – С. 135–139.

¹¹ Гончаренко О. Вища рада юстиції: питання статусу і повноважень // Право України. – 2006. – № 2. – С. 17–20.

Проблеми судочинства

також зазначив, що Вища рада юстиції не належить до судової системи; це конституційний орган зі спеціальними повноваженнями, який де-факто має виконувати *дорадчу* роль при вирішенні питання про обрання та звільнення суддів. Функції Вищої ради юстиції повинні бути *наглядовими* за характером, а процедурні питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів всіх рівнів мають вирішувати органи системи кваліфікаційних комісії суддів¹².

Водночас, на думку професора права Штефана Гасса (Швейцарія), Вища рада юстиції має слугувати *буфером* між судовою владою та іншими гілками влади. Вона має відігравати ключову роль у підборі суддів, їхньому кар'єрному просуванні, підвищенні кваліфікації та притягненні їх до дисциплінарної відповідальності, а також у виділенні ресурсів для судової системи. Але при цьому Вища рада юстиції має бути значною мірою незалежною чи автономною від інших структур державної влади. Саме тому у її складі мають кількісно переважати судді¹³. Якщо структура такого органу не дає можливості просувати та захищати незалежність судової системи, завжди існуватиме загроза того, що саме цей орган і підриватиме цю незалежність¹⁴.

І у цьому відношенні на сьогодні є принциповим однозначне розуміння місця, ролі та значення Вищої ради юстиції у державі, її належність чи ні до судової влади.

У зв'язку з цим доречно звернути увагу на Висновок Першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів про *«Роль та функції Вищої ради юстиції чи аналогічного органу в організації та управлінні національною судовою системою»* (Відень, 9–12 листопада 2003 року)¹⁵. У цьому документі зазначається, що:

– Вища рада юстиції може бути інструментом зміцнення незалежності судової влади і суддів при виконанні ними своїх обов'язків за умови суворого дотримання автономного статусу та незалежної позиції від інших органів влади;

– якщо Вища рада юстиції чи аналогічний орган не побудована таким чином, щоб забезпечувати та захищати незалежність суддів, то завжди виникає загроза підриву такої незалежності;

– дуже важливо, щоб у Вищій раді юстиції чи аналогічному органі більшість складалася із суддів. Ці судді мають обиратися своїми колегами, або набувати членства у цьому органі завдяки своїй особливій посаді в судовій системі, але вони не повинні призначатися урядом чи парламентом;

– у будь-якому разі такий орган має бути буфером між судовою та виконавчою владою і діяти таким чином, щоб захистити суддів від впливу інших владних органів, а не бути їх інструментом;

– Вища рада юстиції чи аналогічний орган має відігравати головну роль у призначенні, просуванні по службі, дисциплінарній та навчальній сфері.

¹² Самсін І.Л. Кваліфікаційні комісії суддів: курс на реформування // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 9 (73). – С. 7.

¹³ Гасс Штефан. Відповідальність суддівської спільноти і конкретних суддів за незалежність від інших гілок влади і перед суспільством (у світлі діяльності Першої дослідницької комісії Міжнародної асоціації суддів). – Центр суддівських студій, 15–16 вересня 2005 р. – С. 5, 11–12.

¹⁴ Штефан Гасс. Деякі спостереження щодо незалежності суду, як вона презентована у міжнародних документах та досвіді // Вісник Центру суддівських студій. – 2007. – № 10. – С. 28.

¹⁵ Міжнародні стандарти незалежності суддів: Зб. док. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – С. 73.

Попри те, не заглиблюючись в теоретичну дискусію, виникає запитання: чи дійсно Вища рада юстиції спроможна сьогодні нести відповідальність за формування високопрофесійного суддівського корпусу, як то проголошує ст. 4 Закону України «Про Вищу раду юстиції»? Відповідь на це запитання коріниться у місці, яке посідає цей орган в державному механізмі; організаційних засадах його побудови; і, що найголовніше, фактичній незалежності від політичних «коливань» у суспільстві та державі. То чи забезпечений цей орган відповідною незалежністю з точки зору його організації, тобто, чи складається він хоча б наполовину з суддів, обраних їх колегами шляхом використання методів, що гарантуватимуть якомога ширше представництво корпусу суддів. На жаль, ні. Згідно зі ст. 131 Конституції та ст. 5 Закону «Про Вищу раду юстиції» Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради юстиції.

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Тобто суддівська спільнота представлена в цьому органі лише однією п'ятою його складу, а за таких умов ми не можемо стверджувати, що незалежність Вищої ради юстиції від політичного впливу захищена суддівською більшістю.

Саме на цю обставину було звернуто увагу в п. 6 рішення IV з'їзду суддів, у якому Раді суддів України було доручено розробити і в установленому порядку подати до Верховної Ради України проект законодавчого акта про внесення змін і доповнень до Конституції України щодо приведення складу Вищої ради юстиції у відповідність з міжнародними стандартами з тим, щоб судді становили не менше половини складу цього органу¹⁶. Крім того, у Заяві VIII позачергового з'їзду суддів України «Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні» зазначається, що шляхом внесення змін до Конституції України необхідно:

– відповідно до вимог ст. 6 Конституції України визначити, **які органи належать до судової влади** (до таких органів слід віднести суди, Вищу раду юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України, судову міліцію);

– передбачити, що формування складу Вищої ради юстиції повинно здійснюватися на засадах, які відповідають міжнародним рекомендаціям з питань незалежності судової влади, зокрема Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (94) 12 від 13 жовтня 1994 р. «Незалежність, дієвість та роль суддів», згідно з якою більшість її складу має обиратися (призначатися) суддями. За таких умов до повноважень Вищої ради юстиції можна віднести призначення (обрання) громадян на суддівські посади з огляду на те, що згідно з вказаними рекомендаціями орган, уповноважений приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, має бути незалежним від уряду й адміністративних органів¹⁷.

¹⁶ Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 1 (17). – С. 19.

¹⁷ Рішення VIII позачергового з'їзду суддів України «Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні» від 7 грудня 2007 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 12(88). – С. 16–18.

Проблеми судочинства

Крім того, підтвердженням існуючих проблем в організації статусу та діяльності Вищої ради юстиції можуть стати і результати дослідження Центру суддівських студій¹⁸. За результатами анкетування, на запитання «Чи вважаєте Ви незалежним органом Вищу раду юстиції?» переважна більшість суддів відповіла, що Вища рада юстиції не є незалежним органом. Такої ж позиції 51% суддів, що займають адміністративні посади; 44% суддів, яких обрано безстроково; 32% суддів, призначених до 5 років. У незалежності Вищої ради юстиції сумнівається 35% суддів, що займають адміністративні посади; 43% суддів, яких обрано безстроково; 53% суддів, призначених до 5 років. Протягом 2008 р. рівень довіри до Вищої ради юстиції серед суддів істотно не змінився¹⁹.

Політичні процеси навколо парламентських виборів 2007 р. загострили проблему організації та діяльності Вищої ради юстиції до критичної межі, що стало однією із причин VIII позачергового з'їзду суддів України.

Як зазначив у своєму виступі П.П. Пилипчук, останніми роками Вища рада юстиції фактично стала знаряддям впливу на судову владу. Це не голослівна заява і позиція не лише Ради суддів України. Як відомо, ще кілька років тому Парламентська Асамблея Ради Європи у *Резолюції 1346 (2003) «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною»* звернула увагу на численні випадки переслідування Вищою радою юстиції суддів, які намагаються приймати рішення, ґрунтуючись на законі.

Ніколи не зможе Вища рада юстиції України виконати завдання з формування високопрофесійного та високоморального суддівського корпусу, якщо не буде відстоювати незалежність суддів. Таку функцію виконують вищі ради юстиції багатьох держав Європи. У Законі «Про Вищу раду юстиції» фактично проігноровано положення ст. 1.4 Європейської хартії про закон «Про статус суддів», де говориться: *Закон гарантує кожному судді, який вважає, що його законні інтереси або у ширшому сенсі – його незалежність чи незалежність судового процесу поставлено під загрозу або ігноруються, право звернутися до такого незалежного органу, що має повноваження виправити ситуацію або запропонувати рішення.*

У Хартії неодноразово підкреслюється необхідність досягнення незалежності цього органу. Напевно ж, йдеться про його незалежність від впливу саме з боку уряду та політичних сил. У нашій же державі Вища рада юстиції може пишатися лише тим, що вона є незалежною від судової влади і від суспільства.

У зв'язку зі сказаним до Конституції України необхідно внести зміни, якими запровадити європейські стандарти формування Вищої ради юстиції, інакше дуже скоро Україна матиме суддів, які перш ніж прийняти рішення, оглядатимуться не на закон, а на членів Вищої ради юстиції²⁰.

Не менш критичною є позиція О.Ф.Волкова, який вважає, що існує нагальна потреба переглянути мету діяльності та роль Вищої ради юстиції. За останній рік вона стала фактично поліцейським органом і знаряддям, за допомогою якого деякі владні та інші політичні інституції намагаються впливати на судову владу. Конституційний принцип формування складу Вищої ради юстиції, як ми

¹⁸ Моніторинг незалежності суддів в Україні / За заг. ред. А.Алексєєва. – К., 2007. – 96 с.

¹⁹ Моніторинг незалежності суддів в Україні / За заг. ред. А.Алексєєва. – К., 2008. – 104 с.

²⁰ Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 7(83). – С. 9.

знаємо, не відповідає міжнародним європейським стандартам щодо формування подібних органів: до недавнього часу становив приховану небезпеку для незалежності суддів. Але тепер ця небезпека реалізувалася повною мірою. Сформувався більшість у Вищій раді юстиції, яка визначилася зі своїм антиконституційним курсом на порушення законодавства, втручання у здійснення судочинства та тиском на суддів. І Вища рада юстиції та окремі її члени дозволяють собі нехтувати правовими засадами діяльності цього органу судової влади, демонструють упередженість, протиправно привласнюють повноваження поза процесуальним контролем за здійсненням правосуддя. На думку Ради суддів України, у нинішньому складі Вища рада юстиції перестала бути колегіальним незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано та сумлінно, неупереджено здійснювати правосуддя. При цьому деякі члени Вищої ради юстиції від різних суб'єктів формування діють з відвертим порушенням присяги щодо сумлінного, чесного, неупередженого виконання своїх обов'язків, у тому числі додержання законів і етики діяльності суддів²¹.

Відповідну оцінку існуючого стану речей у Вищій раді юстиції дав і її член, М.Шелест, який зазначив: «Сьогодні діяльність Вищої ради юстиції являє загрозу для правосуддя України. Справа в тому, що декілька місяців тому Вища рада юстиції різко змінила курс, це сталося тому, що в ній сформувалася більшість, яка працює на одну політичну силу. Ця більшість категорично не хоче слухати жодних застережень при прийнятті рішень, відмовляється усвідомлювати, що при цьому порушується Конституція. Нова сила, яка сформувалася у Вищій раді юстиції, поставила перед собою цілі, які є дуже очевидними. Перша з них полягає в тому, щоб взяти під контроль судові рішення, які представляють політичний інтерес. Друга – розставити кадри таким чином, щоб особи, які займуть адміністративні посади в судах, мали відповідний політичний колір»²².

За існуючих обставин, на жаль, Вищу раду юстиції не можна віднести до інституту самоорганізації судової влади, хоча таким вона має стати.

Для прикладу, в ряді країн світу центральне місце в питаннях організації судової влади та формування корпусу професійних суддів займають самостійні та незалежні органи судової влади. Так, вищі ради магістратури у Франції та Італії вирішують всі питання, що стосуються діяльності суддів: підбір, просування по службі, переведення, дисциплінарна відповідальність та ін. Аналогічні функції здійснюють Генеральна рада судової влади Іспанії, Генеральна судова рада Монголії, Вища судова рада Болгарії. Ці органи, як і Всепольська судова рада, створюються на основі представництва трьох гілок влади, з перевагою впливу судової. Так, Всепольська судова рада складається з: 1) першого голови Верховного суду, міністра юстиції, голови Вищого адміністративного суду і особи, що призначається Президентом Республіки, 2) 15 членів, обраних з числа суддів Верховного суду, загальних судів, адміністративних судів та військових судів, 3) чотирьох членів, обраних Сеймом з числа депутатів, а також двох – обраних Сенатом з числа сенаторів.

²¹ Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 7(83). – С. 14–15.

²² Там само. – С. 16.

Проблеми судочинства

Водночас в Італії згідно з Законом «Про створення та діяльність Вищої ради магістратури» (1958 р.) головою Вищої ради магістратури є Президент Республіки. Рада складається з першого голови Верховного касаційного суду, Генерального прокурора Республіки при тому ж суді, двадцяти членів, які обираються ординарними суддями, і десяти членів, що обираються Парламентом на загальному засіданні обох палат.

Як бачимо, у Франції, Італії, Іспанії, Болгарії, Польщі, Монголії в питаннях формування корпусу професійних суддів центральне місце займають спеціальні органи. Діяльність таких органів полягає в забезпеченні незалежності суддів шляхом збалансування політичного впливу законодавчої та виконавчої влади в кадрових питаннях організації судової влади. Важливу роль у становленні самостійності такого органу відіграють засади його організації.

З цих проблем заслуговує на особливу увагу досвід Болгарії, де судді, прокурори та слідчі призначаються, отримують підвищення або пониження на посаді, переміщуються та звільняються з посади Вищою судовою радою. Лише Голова Верховного касаційного суду, голова Верховного адміністративного суду і Головний прокурор призначаються та звільняються Президентом Республіки за пропозицією Вищої судової ради строком на сім років без права на повторне обрання. Варто звернути увагу, що Президент не може відмовити у призначенні чи звільненні при вдруге внесеній пропозиції. Як бачимо, самоорганізація судової влади у Болгарії має високий рівень, особливо це стосується питань формування суддівського корпусу, дисципліни суддів, їх кар'єри. Вища судова рада складається з 25 членів. Голова Верховного касаційного суду, голова Верховного адміністративного суду та Головний прокурор є її членами за посадами. Одинадцять членів Вищої судової ради обираються Народними Зборами, а одинадцять – органами судової влади. Таким чином, більшість у цьому органі становлять судді, що повною мірою відповідає міжнародним принципам. Мандат обраних членів Вищої судової ради чинний протягом п'яти років. Вони не можуть бути переобрані одразу після спливу цього строку. На засіданнях Вищої судової ради головує міністр юстиції. Він не бере участі в голосуванні. Рішення Вищої судової ради про призначення, підвищення або пониження в посаді, переміщення та звільнення з посади суддів приймаються таємним голосуванням.

Реалії засвідчують, що українському корпусу суддів, кожному судді ще потрібно докладати чимало зусиль, щоб судова самоорганізація почала дієво працювати та захищати незалежність суддів.

На сьогодні, одними із найбільш впливових чинників у питаннях кадрового забезпечення судової влади та професійної відповідальності суддів є діяльність кваліфікаційних комісій та Вищої ради юстиції. Тому саме належна організація та діяльність системи кваліфікаційних комісій та Вищої ради юстиції повинні забезпечити високий рівень незалежності суддів при вирішенні питань кадрової політики судової влади.

У механізмі самоорганізації судової влади України невинно сформувався система дублюючих та конкуруючих між собою органів – кваліфікаційних комісій суддів на чолі з Вищою кваліфікаційною комісією суддів (ВККС) та Вища рада юстиції (ВРЮ). Ці органи потребують істотних реформуваль. Зокрема, ВККС та ВРЮ мають бути реорганізовані у єдиний орган, який і очолить всю си-

стему кваліфікаційних комісій²³. Вважаю, що організація діяльності кваліфікаційних комісій суддів потребує повернення з окружних до обласних рівнів, шляхом наближення їх до суспільства та громадського впливу. Крім того, будучи представницькими органами судової влади, кваліфікаційні комісії повинні формуватися симетрично органам суддівського самоврядування, які делегують своїх представників, з метою збалансованої та пропорційної участі суддівської громади в їх організації та діяльності.

Кваліфікаційні комісії суддів за своєю природою – це органи судової влади із дисциплінарними судовими функціями. Система кваліфікаційних комісій має діяти на постійній основі як кваліфікаційний та дисциплінарний орган щодо суддів, а у перспективі – і щодо працівників юстиції (прокурорів, слідчих, адвокатів, нотаріусів).

Вітчизняні реалії організації політичної системи України вже виявили всі свої головні недоліки. У механізмі організації судової влади основною проблемою є приховані адміністративні та політичні впливи у кадрових питаннях, що практично дискредитує існуючу систему формування суддівського корпусу. Наразі правова система України потребує єдиного конституційного органу самоорганізації судової влади, який буде здатний взяти на себе повну відповідальність за організацію та формування суддівського корпусу. Саме цей орган має безпосередньо призначати, підвищувати або понижувати суддів на їх посаді, переміщувати та звільняти їх з посади. На цей орган мають бути покладені функції вищої дисциплінарної інстанції щодо суддів та працівників юстиції, а також вирішення питання про наявність ознак злочину у діях останніх.

²³ Подібну позицію обґрунтовує у дисертаційному дослідженні В.В.Кривенко. Див.: *Кривенко В.В.* Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи: Автореф. ... к.ю.н. – Одеса, 2006. – С. 7.