

УДК 342.9

ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ

FORMATION OF THE CORPS OF JUDGES IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECTS

Русакова І.Г.,
головний спеціаліст
Вищої ради юстиції

Стаття присвячена висвітленню історичних аспектів щодо державної політики формування суддівського корпусу в Україні. Досліджується питання впливу політичних та інших факторів на ефективність порядку формування суддівського корпусу. Підкреслюється, що найважливішим результатом цього процесу стало створення Вищої ради юстиції.

Ключові слова: становлення, розвиток, історичний аспект, суд, суддя, призначення на посаду судді, Вища рада юстиції.

Стаття посвящена освещению исторических аспектов относительно государственной политики формирования судейского корпуса в Украине. Исследуется вопрос о влиянии политических и других факторов на эффективность порядка формирования судейского корпуса. Подчеркивается, что важнейшим результатом данного процесса стало создание Высшего совета юстиции.

Ключевые слова: становление, развитие, исторический аспект, суд, назначение на должность судьи, судья, Высший совет юстиции.

Article is devoted to covering of historical aspects concerning the formation of the corps of judges in Ukraine. It considers the influence of political and other factors on the effectiveness of the procedure on forming the judiciary. Author emphasizes that the most important result of this process was creation of High council of justice.

Key words: establishment, development, historical aspect, court, judge, judicial appointment, High council of justice.

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку України та її правової системи особливу актуальність мають питання формування високопрофесійного й неупередженого суддівського корпусу, адже якість правосуддя значною мірою залежить від кадрового забезпечення судової влади. Державне управління у сфері формування суддівського корпусу в Україні в різні історичні періоди вирішувалось неоднаково. Дослідження історії побудови судової влади в Україні зумовлене необхідністю пошуку шляхів і методів успішного впровадження сучасної судової реформи.

Метою статті є дослідження історії розвитку державного управління у сфері формування суддівського корпусу в Україні, починаючи з 1917 р. і до створення Вищої ради юстиції. Особливу увагу буде приділено порядку призначення, обрання та звільнення суддів.

Джерельною базою дослідження є широке коло різноманітних законодавчих актів, науково-юридична література, історичні джерела й праці, а також матеріали Інтернет-сайтів.

Питання порядку формування суддівського корпусу розглядалися в працях таких учених і практиків, як О.В. Гончаренко, С.В. Ківалов, В.М. Колесниченко, І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, С.В. Прилуцький, І.Л. Самсін, М.П. Селиванов, Л.В. Скомороха та ін. Проте відсутнє комплексне дослідження історії становлення й розвитку державного управління у сфері формування суддівського корпусу. Висновки, отримані в результаті цього дослідження, безумовно, матимуть важливе практичне та теоретичне значення.

Виклад основного матеріалу. Після революційних подій 1917 р. в Україні розпочався новий етап у розвитку державотворчого процесу, зокрема постала необхідність у створенні власної судової системи.

Передусім варто зазначити, що передумови виникнення в Україні незалежної судової системи пов'язуються саме з діяльністю Центральної Ради й Української Народної Республіки. Уперше ідею формування власної судової системи містила Декларація Генерального Секретаріату від 10 липня 1917 р., яка окреслювала поле діяльності Секретаріату судових справ. «Завданням секретаріату у судових справах, – наголошувалося в Декларації, – має бути підготовка судових інституцій на Україні до тих форм і того положення, в яких вони повинні бути в автономній Україні» [14, с. 64].

23 листопада Мала Рада затвердила запропонований Генеральним Секретаріатом законопроект. 12 грудня Секретарство судових справ унесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення тимчасового Генерального Суду, а через 3 дні він був ухвалений Центральною Радою [6, с. 62]. Цей вищий судовий орган України створювався як тимчасовий до прийняття Конституції УНР. Члени Генерального суду мали звання Генеральних суддів і обиралися Центральною радою за поданням Генерального секретаря судових справ. [16, с. 24].

23 грудня 1917 р. було прийнято Закон «Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генераль-

ного і апеляційних судів», за яким усі судді обиралися Центральною радою на три роки більшістю в 3/5 голосів. Освітній ценз при цьому не мав значення [8, с. 230]. Кандидати мали подавати свої заяви до Секретарства судових справ, яке зобов'язувалося їх передати до Центральної Ради. На одну посаду судді претендувало від 4 до 6 осіб. Закон висував до них одну єдину вимогу – мати вищу освіту, а також допускав обрання на посаду судді навіть осіб, які такої освіти не мали [9]. Цікаво, що на практиці вибори суддів проходили в обстановці реальної конкурентної боротьби. Як свідчить, наприклад, протокол засідання Центральної Ради від 02 квітня 1918 р., на ньому було обрано п'ять Генеральних суддів, причому для голосування пропонувалося 17 кандидатур, а весь список складався із 30 прізвищ [6, с. 64].

Ухвалена 29 квітня 1918 р. Конституція УНР містила розділ IV «Суд Української Народної Республіки», де йшлося про судові установи. При цьому в Основному Законі були відсутні будь-які норми щодо порядку та строків обрання суддів.

Судова система в Українській державі гетьмана П. Скоропадського була достатньо сформована. Найвищою судовою інстанцією залишався Генеральний суд. Судді призначалися гетьманом.

Законом від 08 липня 1918 р. про створення Державного сенату до кандидатів цієї судової інстанції встановлювалися досить високі вимоги: мати вищу юридичну освіту, заміщувати не менш ніж 15 років посади судового слідчого, товариша прокурора окружного суду або адвоката, мати відповідний науковий ступінь із юридичних наук. Одноосібна повна влада належала гетьманові. Саме це й визначало порядок формування корпусу суддів. Міністр юстиції наділявся правом уносити подання щодо кандидата на посаду судді до Ради Міністрів. Остання, у свою чергу, після попереднього розгляду та схвалення кандидатури направляла пропозиції гетьманові, який призначав цього кандидата на посаду судді [1].

Фактично такий порядок призначення на посаду судді нагадував часи Київської Русі, коли єдиний князь вирішував усі кадрові питання. Цей порядок призначення фактично нівелював можливість оскаржувати звільнення судді із посади. Тому, незважаючи на ґрунтовність судової реформи П. Скоропадського, вони не містила навіть зародків демократичних процедур.

08 липня 1918 р. законом гетьмана створено Державний Сенат як вищу судову, касаційну та наглядову інстанцію в державі на чолі з Президентом. Структурно [3] закон установлював суворі вимоги до кандидатів на посади сенаторів. Зокрема, кандидат призначався серед осіб із вищою юридичною освітою. Також обов'язковою умовою був 15-річний стаж роботи в судових відомствах на посаді судового слідчого чи товариша прокурора окружного суду та вище або присяжного адвоката чи за умови викладання юридичних наук у вищих навчальних закладах, а також серед осіб, котрі мали вчений ступінь магістра або доктора права.

Якщо в будь-якому з Генеральних судів звільнялася посада сенатора, то вакансія заповнювалася

шляхом обрання Загальним Зібранням на цю посаду одного з кількох кандидатів, які пропонувалися міністром юстиції або президентом Сенату. Новий сенатор мав затверджуватися гетьманом після ухвали його кандидатури Радою міністрів. Важливо відмітити, якщо кандидатура сенатора не задовольняла уряд або гетьмана, то останній призначав іншу особу, однак уже без процедури обрання. Закон не встановлював строку перебування сенаторів на посадах. Звідси можна зробити висновок, що судді могли обіймати свої посади довічно.

Сенатори могли позбутися своєї посади. Законодавство суворо регламентувало підстави припинення повноважень сенатора. Зокрема, сенатор міг утратити посаду у випадках, «коли заняття, пожиття та вчинки особи, яка має звання сенатора, будуть визнані за не відповідні гідності цього високого звання», шляхом визначеної законом процедури – на підставі «постанови Загального Зібрання Сенату, затвердженого гетьманом» [4].

Закон передбачав процедуру звільнення сенаторів із посади за станом здоров'я. У такому разі звання сенатора залишалось за звільненим довічно.

До середини 1918 р. в Українській державі діяла система загальних судів Російської імперії, дещо реформована Центральною Радою. 08 липня 1918 р. був ухвалений закон «Про Судові Палати і Апеляційні Суди».

Закон установлював доволі суворі вимоги до кандидатів на посади членів судових палат. Призначення на ці посади здійснювались за наказом гетьмана за поданням міністра юстиції. Висувалась і низка вимог до самого кандидата. Так, кандидат на посаду члена судової палати повинен був мати вищу юридичну освіту, 10-річний стаж роботи в судовому відомстві на посадах не нижче за судового слідчого чи товариша прокурора окружного суду або в адвокатурі у званні присяжного повіреного. Членами судових палат могли також призначатися особи, котрі мали вчений ступень магістра або доктора, викладачі юридичних наук у вищих навчальних закладах, якщо вони займалися викладацькою діяльністю не менше ніж 10 років. При цьому важливим обмеженням було й те, що членам судових палат не дозволялося обіймати інші посади на державній або громадській службі, крім професорсько-викладацьких.

Також варто згадати й про мирових суддів, юрисдикція яких обмежувалася мировою дільницею. З'їзд мирових суддів затверджував секретарів для ведення діловодства. Додаткові та почесні мирові судді розглядали справи в межах мирового округу. Посади дільничних і додаткових мирових суддів передбачали постійне обіймання. Почесні мирові судді могли поєднувати державну, громадську й судову діяльність [15].

Цікавою є процедура призначення голови з'їзду мирових суддів округу. Він призначався гетьманом за поданням міністра юстиції серед осіб, які могли претендувати на посаду по судовому відомству не нижче за члена окружного суду, або серед дільничних мирових суддів, які обіймали цю посаду не мен-

ше ніж три роки. Мирові судді обиралися на 3 роки повітовими земськими зібраннями в сільській місцевості й міськими думами в містах.

08 листопада 1918 р. було прийнято закон «Про порядок обрання суддів до військових судів». Судді обиралися серед військовослужбовців відповідної території. Списки кандидатів погоджувалися з головами відповідного військового суду. До кандидатів на посаду військового судді висувалась низка вимог. Зокрема, віковий ценз – не менше ніж 25 років. Також кандидат не повинен перебувати під слідством і судом, не обмежений у правах і не визнаний боржником.

Судова система ЗУНР (окружні та повітові суди) будувалась на засадах виборності населенням і територіально збігалась із адміністративним поділом республіки. Дефіцит суддівських кадрів ЗУНР зумовив появу Закону «Про скорочення підготовчої суддівської служби», яким передбачалось скорочення термінів стажування кандидатів на посаду судді з трьох до двох років [1].

На нашу думку, таке рішення не могло піти на користь підвищення якості роботи суддів. Хоча цей закон значно полегшував шлях кандидатів у судді.

Конституція УРСР (ст. 150) і Закон «Про судову стрій України» (ст. 8) закріплювали принцип «виборності суддів і народних засідателів» в Українській РСР. Судді районних (міських) народних судів обиралися громадянами району (міста) строком на п'ять років. У 1988 р. цей порядок було змінено [10] і судді почали обиратися місцевими (районними й обласними) радами.

Саме такий порядок обрання суддів поставив їх у залежність від місцевих рад народних депутатів, адже депутати місцевих рад могли використовувати різноманітні важелі впливу на них під час розгляду деяких справ. Крім того, збереглася залежність суддів від партійних комітетів відповідних рівнів, зокрема суддів районних судів – від міських, районних комітетів КПУ та їхніх секретарів [7]. Судді вищих судів обиралися відповідними Радами народних депутатів строком на п'ять років [13]. Пізніше, у 1989 р., цей строк повноважень усіх суддів був збільшений удвічі Законом «Про статус суддів в СРСР»

До народного судді законодавство висувало низку вимог, а саме: громадянство СРСР, вікова відповідність (25 років) і наявність у кандидата вищої юридичної освіти. Обирала народного суддю Рада народних депутатів (Верховна Рада республіки) строком на десять років. Також кандидат у народні судді повинен був мати стаж роботи за юридичною спеціальністю не менше ніж два роки і складати кваліфікаційний екзаме́н.

Судді військового трибуналу обирались Президією Верховної Ради СРСР. До цих суддів висувалась вимога перебування на дійсній військовій службі та наявність військового звання офіцерського складу. Для суддів вищих судів стаж роботи за юридичною спеціальністю мав становити не менше ніж п'ять років, у тому числі, як правило, не менше ніж два роки

на посаді судді. Декларувалося, що судді й народні засідателі є відповідальними перед виборцями або органами, що їх обрали, звітують перед ними й можуть бути ними відкликані в установленому законом порядку.

Питання про відкликання та дострокове звільнення суддів регулювалося Законом СРСР «Про статус суддів в СРСР» від 04 серпня 1989 р., відповідно до ст. 17 якого судді могли бути достроково позбавлені своїх повноважень за порушення соціалістичної законності або скоєння вчинку, що їх ганьбить, несумісних із їхнім високим званням, а також унаслідок винесеного щодо них обвинувального вироку суду, який набрав законної сили [12].

Однак ці норми закону мали формальний характер. Більш реальним способом позбавитися суддів, які порушували свій професійний обов'язок, було виключення їх із партії, що автоматично тягнуло за собою звільнення їх із посад Президією Верховної Ради УРСР, якщо вони самостійно не подавали заяву про звільнення [7].

У радянський період була практика законодавчого супроводу процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, були створені умови для запозичення цієї практики в новій політичній реальності. У XX ст. спостерігається становлення системи дисциплінарної відповідальності, у тому числі за помилки під час розгляду справ.

За радянським законодавством, добір кандидатів у судді здійснювали органи юстиції на основі рекомендації й урахування думки трудових колективів, у яких працюють кандидати, що їх висувають, і висновку кваліфікаційної колегії суддів. Професійну підготовку мали пройти особи, які вперше рекомендувались кандидатами в судді. Порядок проходження такої підготовки визначався Міністерством юстиції СРСР. Міністерство юстиції та Верховний Суд союзної республіки разом представляли кандидатів у народні судді.

Отже, порядок формування суддівського корпусу за радянських часів був далеким від ідеального. Командно-адміністративна система взаємовідносин різних державних органів не відійшла в минуле відразу після прийняття Декларації про державний суверенітет України й Акта проголошення незалежності України. Також не змінилося докорінно й ставлення органів влади до судів. Водночас на офіційному рівні цій жорсткій системі була запропонована альтернатива.

19 червня 1991 р. Верховною Радою Української РСР було схвалено концепцію нової Конституції України, де зазначалося, що судді незмінювані та обираються Верховною Радою України безстроково. Уперше судді призначаються (обираються) строком на 5 років. Цей порядок згодом було закріплено в чинній Конституції України [11], де ст. 128 передбачено, що перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Усі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково в порядку, установленому законом [5].

З метою створення механізмів забезпечення незалежності суддів у лютому 1994 р. було прийнято Закон України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів України», відповідно до якого створено кваліфікаційні комісії. Основним завданням цих комісій стало виконання функцій, спрямованих на формування високопрофесійного суддівського корпусу.

Після підписання Конституційного договору 18 травня 1995 р. Президентом України й Верховною Радою України повноваження кваліфікаційних комісій не зазнали змін. Утім значення цього документа не можна применшувати, адже саме Конституційним договором було змінено порядок призначення суддів на посади. Зокрема, було прописано, що голови Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України й судді цих судів призначаються Верховною Радою за поданням Президента України. Усі інші судді призначаються Президентом за поданням Міністерства юстиції, погодженим, відповідно, із Верховним Судом України або Вищим арбітражним судом України. Ці норми трансформували процедуру призначення суддів на посаду. Тепер повноваження щодо призначення суддів на посади було розподілено між законодавчим органом і главою держави. Варто нагадати, що, за Конституційним договором, Президент очолював виконавчу гілку влади в Україні. Так в Україні почали застосовувати систему стримувань і противаг, адже жодна гілка влади не мала монопольного права на призначення суддів.

Отже, чим більше ускладнювалася система організації суспільства, тим більш складними ставали процедури кадрової організації судочинства. Процес призначення та звільнення суддів ставав більш регламентованим, формалізованим. [2].

28 червня 1996 р. Верховною Радою України було прийнято першу в українській історії Конституцію незалежної держави України, у ст. 131 якої зазначено, що в Україні діє Вища рада юстиції, до відання якої належать, зокрема, унесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх із посад [5]. 15 січня 1998 р. було прийнято Закон України «Про Вищу раду юстиції».

Висновки. Отже, механізм формування суддівського корпусу, наділення та припинення повноваженнями суддів, починаючи з 1917 р., зазнавав численних змін під впливом перетворень, що відбулися в усіх сферах життя держави й суспільства.

Саме в цей період були впроваджені різні підходи до формування суддівського корпусу, що дали змогу в результаті створити досить ефективний механізм призначення та звільнення суддів із посад.

Отже, створення нового конституційного органу, відповідального за формування високопрофесійного й неупередженого суддівського корпусу, стало значним кроком до реалізації правової реформи, створення сучасної судової системи, забезпечення незалежного функціонування судової влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вступ на суддівську посаду: минуле та сьогодні // Інформаційний вісник вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2008. – Вип. 3 (7). – С. 3.
2. Гончаренко О.В. Формування органів державного управління, формуванням суддівського корпусу / О.В. Гончаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vru.gov.ua/Docs/a110110.pdf>.
3. Заруба В.М. Історія держави і права України / В.М. Заруба. – К. : Центр навч. літ., 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://12fan.ru/3213013562.html>.
4. Землянська В.В. Про судове законодавство гетьмана Скоропадського / В.В. Землянська // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – Львів, 2000. – Вип. 35.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року.
6. Копиленко О.Л. Держава і право України. 1917–1920 рр. : [навчальний посібник] / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К., 1997. – С. 178.
7. Кулинич К.С. Концептуальні підходи до призначення суддів у контексті продовження судово-правової реформи в Україні (історико-правовий аналіз) / К.С. Кулинич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/9875/%CA>.
8. Музиченко П.П. Історія держави і права України : [навчальний посібник] / П.П. Музиченко. – 6-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2007. – 471 с.
9. Передумови та конституційний процес створення ВРЮ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/history_creation.
10. Про зміни та доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР : Закон СРСР від 01 грудня 1988 року № 9853-ХІ.
11. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року.
12. Про статус суддів в СРСР : Закон Союзу РСР від 04 серпня 1989 року № 328-І.
13. Про судоустрій України : Закон УРСР від 05 червня 1981 року № 2022-Х.
14. Тацій В.Я. Історія держави і права України : [підручник] / В.Я. Тацій. – К., 2003. – Т. 2. – 2003. – 580 с.
15. Тимощук О.В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.) : [монографія] / О.В. Тимощук. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 462 с.
16. Шумський П.В. Прокуратура України : [навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів] / П.В. Шумський. – К. : Вентурі, 1998. – 336 с.